




3 1761 11653620 2



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116536202>



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Thursday, June 8, 1995

Le jeudi 8 juin 1995

Issue No. 36

Fascicule n° 36

**Thirtieth Proceedings on:**  
Examination of the present state of  
the financial system in Canada in the wake  
of the major legislative and regulatory  
reform which took place two years ago.

**Trentième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier  
canadien dans la foulée de l'importante  
réforme législative et réglementaire  
intervenue il y a deux ans.

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	* Lynch-Staunton
Hervieux-Payette, P.C.	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C.	Meighen
(or Graham)	Oliver
Kelleher, P.C.	Perrault, P.C.
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	* Lynch-Staunton
Hervieux-Payette, c.p.	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p.	Meighen
(ou Graham)	Oliver
Kelleher, c.p.	Perrault, c.p.
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 8, 1995  
(49)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:10 a.m. in room 505, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Meighen, Oliver, Perrault, P.C., Stewart, Stratton and Sylvain. (9)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Marion Wrobel, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Export Development Corporation:*

Mr. Paul Labbé, President and Chief Executive Officer.

*From the Canadian Finance and Leasing Association:*

Mr. Gordon Thompson, President and Chief Operating Officer.

*From Trade Indemnity:*

Mr. Thomas Leonard, Executive Vice-President; and

Mr. Ian Miller, Vice-President, Underwriting.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of export financing and insurance mechanisms.

Mr. Labbé from the Export Development Corporation made an opening statement and answered questions.

Mr. Thompson from the Canadian Finance and Leasing Association made an opening statement and answered questions.

Mr. Leonard from Trade Indemnity made an opening statement and along with Mr. Miller answered questions.

At 1:17 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 8 juin 1995  
(49)

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 10, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur John Sylvain (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Meighen, Oliver, Perrault, c.p., Stewart, Stratton et Sylvain. (9)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Marion Wrobel, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De la Société pour l'expansion des exportations:*

M. Paul Labbé, président et chef de la direction.

*De l'Association canadienne de financement et de location:*

M. Gordon Thompson, président et chef des opérations.

*De la «Trade Indemnity»:*

M. Thomas Leonard, vice-président exécutif;

M. Ian Miller, vice-président, Garanties.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, des mécanismes d'assurance et de financement des exportations.

M. Labbé, de la Société pour l'expansion des exportations, fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Thompson, de l'Association canadienne de financement et de location, fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Leonard, de la «Trade Indemnity», fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Miller, répond aux questions.

À 13 h 17, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 8, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, met this day at 11:00 a.m. to continue its examination of the state of the financial system in Canada, and in particular its review of export financing and insurance mechanism.

**Senator John Sylvain** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Ladies and gentlemen, we have three groups of witnesses before us this morning. Our first witness is from the Export Development Corporation; Mr. Paul Labbé, President and Chief Executive Officer.

Mr. Labbé, please proceed.

**Monsieur Paul Labbé, président et chef de la direction, Société pour l'expansion des exportations:** Je vous remercie, monsieur le président. Je devrais, premièrement, remercier le comité de me donner l'occasion de discuter avec vous des grandes questions de financement à l'exportation et des différents mécanismes d'assurance tant au Canada qu'à l'étranger.

You have heard a number of witnesses on this important issue and there has been a lot of discussion around it. EDC's role has been discussed by others as well; by some of our exporters and people with whom we want to cooperate more.

EDC is proud of its record as one of the most innovative and responsive export credit agencies in the world. We have been in business for over half a century. We have supported more than \$100 billion worth of exports over that period of time into, last year alone, 130 very different markets. We do that while offering both exporters and the Canadian taxpayer what we believe to be efficient, effective delivery of these programs. We cover operating expenses from our own revenues and we have reported a modest operating profit in every year with the exception of one; 1988.

We like to believe that the government has received tremendous leverage from the \$813 million investment it has made in EDC over the years. In fact, to date we have generated about \$120 billion worth of exports for every dollar invested. In addition to that, the \$813 million is still there ready to work for more exports as we go forward.

Our customers have created or sustained over 3 million Canadian jobs as a result of transactions supported by the Export Development Corporation. We served over 2000 customers last year alone, over 80 per cent of which were small- and medium-sized enterprises. In addition to that, spin-off or ripple-effect benefits from the support these customers receive can be considerable. For every multi-billion dollar federal deal supported by EDC, scores of small and medium-sized enterprises also benefit. Last year, for example, we estimate that over 12,000 companies served as suppliers to EDC's exporters of

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 8 juin 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h pour poursuivre l'examen de l'état du système financier canadien et en particulier du mécanisme de financement et d'assurance à l'exportation.

**Le sénateur John Sylvain** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président :** Mesdames et messieurs, nous entendrons trois groupes de témoins ce matin. Le premier témoin représente la Société pour l'expansion des exportations. Il s'agit de M. Paul Labbé, président et chef de la direction.

Monsieur Labbé, veuillez procéder.

**Mr. Paul Labbé, President and Chief Executive Officer, Export Development Corporation:** Thank you, Mr. Chairman. I should begin by thanking the Committee for giving me the opportunity to discuss with you the broad issues of export financing and various insurance mechanisms both in Canada and abroad.

Vous avez entendu plusieurs témoins sur cette question importante et on en a beaucoup discuté. Le rôle de la SEE a aussi été examiné par d'autres personnes, notamment par certains de nos exportateurs et les gens avec qui nous voulons collaborer davantage.

La SEE est fière de compter parmi les organismes mondiaux de crédit à l'exportation les plus inventifs et les plus sensibles aux besoins des milieux d'affaires. Nous existons depuis plus d'un demi-siècle. Au cours de cette période, nous avons appuyé plus de 100 milliards de dollars d'exportations canadiennes sur les marchés mondiaux, dans 130 pays l'an dernier seulement, tout en offrant aux exportateurs et aux contribuables canadiens ce que nous croyons être des programmes efficaces et efficaces. Nous couvrons nos dépenses d'exploitation à l'aide de nos propres revenus et avons dégagé un modeste bénéfice d'exploitation tous les ans sauf en 1988.

Nous aimons croire que l'investissement de 813 millions de dollars qu'a fait le gouvernement dans la SEE au fil des années lui a énormément rapporté; de fait, il a entraîné jusqu'ici environ 120 dollars d'exportations par dollar investi. Fait tout aussi important, ces 813 millions de dollars existent toujours pour appuyer de nouvelles exportations canadiennes.

Nos clients ont créé ou maintenu plus de 3 millions d'emplois au Canada grâce aux opérations appuyées par la Société pour l'expansion des exportations. Nous avons servi au-delà de 2 000 clients l'an dernier, dont plus de 80 p. 100 étaient des petites et moyennes entreprises. De plus, les avantages indirects de l'appui que reçoivent ces clients peuvent être considérables. Chaque fois qu'un marché de plusieurs millions de dollars est financé par la SEE, une foule de petites et moyennes entreprises peuvent devenir des fournisseurs. L'an dernier, par exemple, nous estimons que plus de 12 000 sociétés ont été des fournisseurs

## [Texte]

record. These are the larger transactions which we support, and they have smaller suppliers which feed into them.

We found the research study before the committee to be a useful although, I must admit, imperfect examination of the different types of export support frameworks available in another countries. The study does not clearly highlight the costs associated with a pure-cover system, nor does it acknowledge the difficulty in comparing the Canadian system with, for example, the European systems, due to some very fundamental differences. It is very difficult to do a straight comparison between the Canadian and other systems because of the inherent differences between them.

I believe that there are two fundamental issues to be addressed in comparing the different exports systems.

The first is the fiscal cost of respective countries' export financing system or, put another way, the appetite of national governments to subsidize their systems and exporters. EDC is asked to operate in a very tight fiscal environment, reflecting Canadian government policies and priorities. Our mandate is to be self-sustaining while providing the highest level of support possible to Canadian exporters.

Other governments are prepared to swallow massive losses through their export financing systems. Over the past five years alone, the OECD ECAs, excluding Canada, have recorded losses of \$20 billion. That is an average \$4 billion or \$5 billion a year. That is the environment in which we operate. These are losses which have been borne by their national treasuries.

For example, the U.S. EXIM Bank, last year alone, had to call on \$800 million from Congress to fund its operations.

We do have, nonetheless, the Canada Account which enable us to take on some higher risk. I am sure we will talk about that as well. As Canada's official export credit agency, we act as a direct lender, as a guarantor and as an insurer for our corporate account business. We raise most of the funds ourselves on the international capital markets and lend them to provide insurance cover directly to foreign buyers and Canadian exporters respectively.

For transactions which exceed our appetite for risk, we have the opportunity of going to the Canada Account. That is a very useful and important safety valve for us. We table a report in Parliament on those activities every year. Even on that side, I believe that we are managing the funds of the Canadian taxpayers in a very responsible and efficient manner.

It is the government decision, and a wise one, we believe, to steer away from a loss make-up system which distorts the true cost of export support and promotes inefficiencies. Canadian exporters are the direct beneficiaries of the direct lending system.

## [Translation]

d'exportateurs connus de la SEE. Ces sociétés réalisent les grandes opérations que nous appuyons et font appel à de petits fournisseurs.

Nous trouvons l'étude entre les mains du comité utile, bien qu'il s'agisse d'un examen imparfait, à mon avis, des divers types de régimes d'appui aux exportations qui existent dans d'autres pays. L'étude ne fait pas ressortir clairement les coûts liés à un régime de garantie intégrale, pas plus qu'elle ne tient compte des difficultés que pose une comparaison du régime canadien et du régime européen, par exemple, à cause de différences très fondamentales qui existent entre eux. Il est très difficile d'effectuer une comparaison claire et précise entre le régime canadien et d'autres régimes à cause de différences capitales entre les deux.

Je crois qu'il faut se pencher sur deux questions fondamentales quand on compare les divers régimes de crédit à l'exportation.

La première est le coût budgétaire des régimes de financement des exportations des pays en cause ou, autrement dit, la volonté des gouvernements nationaux de financer leur régime, et les exportateurs. On demande à la SEE d'exercer ses activités dans une conjoncture budgétaire très serrée, conformément aux politiques et aux priorités du gouvernement. Notre mandat consiste à nous autofinancer, tout en offrant le niveau de soutien le plus élevé possible aux exportateurs canadiens.

D'autres gouvernements sont prêts à essayer les pertes énormes de leurs régimes de financement des exportations. Depuis cinq ans seulement, les organismes de crédit à l'exportation de l'OCDE, sauf le Canada, ont affiché des pertes de plus de 20 milliards de dollars. Cela représente de 4 à 5 milliards de dollars par année, en moyenne. Voilà dans quelle conjoncture nous devons fonctionner. Ces pertes ont été épongées par le Trésor national.

Ainsi, l'an dernier seulement, l'Exim Bank américaine a dû demander 800 millions de dollars au Congrès pour financer ses opérations.

Nous avons cependant le Compte du Canada qui nous permet de courir certains risques plus élevés. Je suis certain que nous en parlerons également. À titre de source officielle de crédit à l'exportation au Canada, nous sommes un prêteur direct, un garant et un assureur pour notre Compte de la Société. Nous obtenons nous-mêmes la plus grande partie du financement sur les marchés financiers internationaux et nous prêtons ces fonds directement aux acheteurs étrangers ou assurons directement les exportateurs canadiens.

Lorsque les opérations dépassent les capacités ou le niveau de risque d'un marché donné, nous pouvons faire appel au Compte du Canada. Il s'agit d'une soupape de sûreté très importante pour nous. Tous les ans, nous déposons au Parlement un rapport sur ces activités. À cet égard également, je crois que nous gérons les deniers des contribuables canadiens de manière très responsable et efficace.

C'est la décision du gouvernement, et elle est sage à notre avis, de ne pas vouloir d'un régime de compensation des pertes qui fausse de coût réel du soutien à l'exportation et qui favorise l'inefficience. Les exportateurs canadiens bénéficient directement

*[Text]*

EDC has market and customer knowledge as a result of being a direct lender which can be put to use for all its customers, as well as experience in pricing which provides Canadian exporters with a competitive edge when putting together international deals.

Most European export credit agencies guarantee loans that are made directly by their national banks. From time to time, there has been a call, primarily from some parts of the Canadian banking community, for Canada to adopt such a model.

I would like to provide you with some reasons why Canada is much better served by the system we presently have.

The European experience to which I alluded has taught us that a pure-cover system is expensive, entails open-ended risk for the government and ultimately may not increase the availability of trade financing for exporters. We feel very strongly about that. While we are not adverse to providing guarantees where financial institutions share the risk and thereby increase the availability of financing, we do not believe that 100 per cent guarantees provide the added value for the Canadian treasury.

There has been much talk with regard to a guarantee or direct lending, but at the end of the day if the Canadian government, directly or through the Export Development Corporation, is providing 100 per cent cover or guarantee, the same exposure is being borne by the government.

We believe that the direct lending model is more efficient and effective in its ability to meet the needs of Canadian exporters. For example, our recovery rate on default of loan and insurance claims is much higher than that of our other ECAs. We believe that that is a direct result of our hands-on management of transactions and also our more intimate knowledge of the transaction itself and of the foreign buyers and their customers. Because we are directly involved, we are able to recover much more. Exporters also benefit from our ability to respond quickly to their requests for support, as time is often a significant factor in concluding international deals.

We do, nonetheless, want to continue to work with the Canadian financial community for the benefit of our mutual customer — the Canadian exporters. That is why we are engaged in negotiations with banks on risk sharing.

I should like to say something about EDC's risk appetite. As I mentioned, last year we supported Canadian companies doing business in 130 countries around the world. Eighty per cent of Canada's exports go to the U.S. We support 3 per cent of Canada's exports there, mainly through our short-term credit insurance business. That is an important factor for small and medium-sized enterprises which are exporting on open account. If they run into a problem with Chapter 11 or some such thing and have to wait around for two or three years to get their money back, it can be very disastrous for them. The Export Development Corporation,

*[Traduction]*

du régime de prêts directs. La SEE connaît le marché et les clients parce qu'elle est un prêteur direct et elle peut mettre ses connaissances au profit de tous ses clients, tout comme son expérience dans l'établissement des prix, qui donne aux exportateurs canadiens un avantage concurrentiel lorsqu'ils négocient des marchés internationaux.

La plupart des organismes de crédit à l'exportation européens garantissent les prêts qui sont accordés directement par les banques nationales. Certains ont demandé de temps à autres, principalement le milieu bancaire canadien, que le Canada adopte cette façon de procéder.

J'aimerais vous indiquer quelques raisons pour lesquelles le Canada est beaucoup mieux servi par notre régime actuel.

L'expérience en Europe, à laquelle j'ai fait allusion, nous a démontré qu'un régime de garantie intégrale est coûteux, qu'il expose le gouvernement à des risques illimités et que, au bout du compte, il n'accroît peut-être pas le financement commercial mis à la disposition des exportateurs. Nous en sommes fermement convaincus. Même si nous ne sommes pas contre l'idée d'offrir des garanties lorsque les institutions financières partagent le risque et, ainsi d'accroître le financement disponible, nous ne pensons pas que des garanties intégrales créent une valeur ajoutée pour le Trésor canadien.

On a beaucoup parlé des avantages respectifs des garanties et des prêts directs, mais en fin de compte, si le gouvernement, par l'entremise de la Société pour l'expansion des exportations, offre une garantie intégrale, il assumera tous les risques.

Nous croyons que le régime des prêts directs est plus efficient et plus efficace comme moyen de répondre aux besoins des exportateurs canadiens. Par exemple, notre taux de recouvrement des prêts-problèmes et des sinistres d'assurance est beaucoup plus élevé que celui des autres OCE, et ce, pensons-nous, parce que nous nous occupons directement des opérations et les connaissons très bien ainsi que les acheteurs étrangers et leurs clients. Parce que nous participons directement, nous pouvons obtenir un taux de recouvrement plus élevé. Les exportateurs profitent aussi de notre capacité de répondre rapidement à leurs demandes de soutien, car le temps est souvent un facteur déterminant dans une opération internationale.

Nous voulons cependant continuer à collaborer avec le milieu financier canadien pour qu'en profite notre client commun, l'exportateur canadien. Voilà pourquoi nous sommes engagés dans des négociations avec les banques pour partager les risques.

J'aimerais dire quelques mots sur l'ampleur des risques assumés par la SEE. Comme je l'ai déjà indiqué, l'an dernier, nous avons appuyé des sociétés canadiennes faisant des affaires dans 130 pays. Quatre-vingt pour cent des exportations canadiennes sont destinées aux États-Unis. Nous appuyons environ 3 p. 100 des exportations vers ce pays, surtout par l'entremise de notre programme d'assurance-crédit à court terme. C'est un facteur important pour les petites et moyennes entreprises qui exportent par crédit ouvert. Si elles ont des difficultés à cause des dispositions du chapitre 11 et doivent attendre deux ou trois ans

*[Texte]*

through its short-term insurance program, mitigates that risk enormously.

We support close to 45 per cent of Canadian exports to Eastern Europe, 38 per cent of Canadian exports to Latin America, 26 per cent to Africa and over 20 per cent to the Middle East. Our approach to country risk is flexible. The huge losses recorded by most of our competitor ECAs have demonstrated that there are enormous costs to the national treasury if risk considerations are ignored or exports subsidized at any cost.

As we improve our recoveries in our non-performing loans and strengthen our balance sheet, we are able to take on additional risk and support Canadian businesses abroad.

To ensure that Canadian exporters compete on a level playing field with international competitors, we are constantly reviewing and assessing market opportunities. Last year, for example, we opened or increased available export support in several emerging markets. These included higher-risk, higher-potential countries such as Argentina, Ghana, Jamaica, Jordan, Kazakhstan, Lebanon, Romania and Vietnam, to name but a few. Support for private sector transactions or projects is also now being considered in places like Brazil and Peru, with Egypt expected to follow soon after we implement debt reduction negotiations with them.

The second fundamental issue which I believe needs to be addressed today is how quickly different export credit systems are able to adjust and to respond to changes in the international economic system and to exporters' emerging needs. On this front, I believe that EDC is second to none.

I should like to highlight for you some of the recent initiatives we have taken on behalf of Canadian customers. These initiatives demonstrate how close we are to the customers and how quickly we can respond.

Meeting the needs of small business has been and continues to be the cornerstone of EDC's operations. In 1985, we became one of the first export credit agencies in the world to introduce a credit insurance policy exclusively for small business. Last year, we served over 1200 small businesses and ensured over \$470 million of exports under that program.

In March of this year, we strengthened our commitment to small business when we established an emerging exporter team dedicated exclusively to the needs of smaller exporters. That team is staffed by a multi-disciplinary group of professionals. It serves those exporters with export sales of less than \$1 million a year and is accessible by calling a 1-800 number. Export credit insurance policies can be issued over the phone, as well as buyer credit approvals, usually in the same day. Ongoing assistance with their account is available quickly and easily. Our underwriters can also

*[Translation]*

avant de se faire payer, les conséquences peuvent être désastreuses. Grâce à son programme d'assurance-crédit à court terme, la Société pour l'expansion des exportations réduit énormément ce risque.

Nous appuyons près de 45 p. 100 de toutes les exportations canadiennes en Europe de l'Est, 38 p. 100 des exportations canadiennes en Amérique latine, 26 p. 100 des exportations en Afrique et plus de 20 p. 100 des exportations au Moyen-Orient. Nous sommes souples face aux risques-pays. Les pertes massives de la plupart des OCE concurrents ont démontré que ne pas tenir compte des risques ou subventionner les exportations à n'importe quel prix sont des décisions qui coûtent très cher au Trésor national.

À mesure que nous élevons le taux de recouvrement de nos prêts-problèmes et renforçons notre situation financière, nous pouvons prendre des risques supplémentaires à l'appui des entreprises canadiennes à l'étranger.

Afin de nous assurer que les exportateurs canadiens sont sur un pied d'égalité avec leurs concurrents internationaux, nous examinons et évaluons sans cesse les débouchés sur les marchés. L'an dernier, par exemple, nous avons offert pour la première fois ou accru le soutien accordé à plusieurs marchés naissants. Il s'agissait de pays à risque élevé et à potentiel élevé comme l'Argentine, le Ghana, la Jamaïque, la Jordanie, le Kazakhstan, le Liban, la Roumanie et le Viêt-nam. Un soutien destiné à des opérations ou des projets du secteur privé est actuellement à l'étude pour le Brésil et le Pérou. L'Égypte devrait suivre dès que les négociations visant à réduire la dette auront abouti.

La deuxième question fondamentale sur laquelle il faut se pencher aujourd'hui, d'après moi, est la rapidité avec laquelle les divers régimes de crédit à l'exportation peuvent s'adapter et réagir à l'évolution du système économique international et aux nouveaux besoins des exportateurs. À cet égard, je crois que la SEE est sans égal.

Permettez-moi de décrire brièvement quelques mesures que nous avons prises récemment au nom des exportateurs canadiens. Ces mesures démontrent à quel point nous sommes près de nos clients et capables de réagir rapidement.

Répondre aux besoins des petites entreprises a été et continue d'être la pierre angulaire des activités de la SEE. En 1985, nous sommes devenus l'un des premiers organismes de crédit à l'exportation au monde à lancer une police d'assurance-crédit s'adressant exclusivement aux petites entreprises. L'an dernier, nous avons servi plus de 1 200 petites entreprises et assuré plus de 470 millions de dollars de ventes à l'exportation grâce à ce programme.

En mars de cette année, nous avons renforcé notre engagement envers la petite entreprise lorsque nous avons mis sur pied une Équipe des exportateurs en essor, chargée exclusivement de répondre aux besoins des petits exportateurs. Formée d'un groupe multidisciplinaire de professionnels, cette équipe sert les exportateurs dont les ventes à l'exportation sont inférieures à 1 million de dollars et elle répond aux appels à un numéro sans frais. Des polices d'assurance-crédit à l'exportation peuvent être émises sur simple appel téléphonique, et des approbations de crédit-acheteur,

## [Text]

provide emerging exporters with information on a full range of federal support to small exporters.

Another new initiative EDC is launching in response to market and customer demand is the creation of a subsidiary — we call it Structured Financing Incorporated. This vehicle will increase the capital available to Canadian exporters by leveraging private sector investment and structuring risk-sharing partnerships. It will be the vehicle through which several special purpose companies, jointly capitalized by EDC and the private sector, are envisioned to support key export sectors. The first one of those is one which we set up with Canadair to support the regional jet.

We are also actively pursuing partnerships with other financial institutions for the benefit of our customers. We talked about the relationship with the banks, but it is not all negative. We have done some very interesting things with the banks.

This year we concluded a joint agreement with the Toronto-Dominion Bank to guarantee 50 per cent of the financing provided by the TD to companies involved in the auto parts sector.

We are also providing Northstar Trade Finance, a new company offering export financing for smaller export transactions to creditworthy buyers in developed countries generally, with expanded term insurance coverage against non-payment for the buyer.

Those are but a few examples of how EDC can and does support innovative solutions to exporters' changing demands. The world is changing continually and we keep trying to adjust and improve our systems as we go forward.

Enfin, j'aimerais, si vous permettez, faire quelques recommandations formulées dans l'étude que vous avez devant vous.

La première recommandation prévoit de prévenir une expansion de la course au crédit.

La SEE compte parmi les principaux défenseurs d'un régime qui établit une distinction entre le commerce et l'aide et celle qui exerce effectivement des pressions pour contrer l'expansion des pratiques qui faussent les règles du jeu commercial. Au sein de la délégation canadienne de l'Arrangement de l'OCDE relatif aux lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, ce qu'on appelle aussi le Consensus et aussi en tant que membre direct de l'Union des assureurs des crédits et des investissements internationaux, l'Union de Berne.

Nous avons contribué à instaurer des changements radicaux visant à assurer la transparence et réduire le niveau de l'aide liée. On a fait des progrès. Le système n'est pas parfait, il reste encore des améliorations à faire mais on a fait beaucoup de progrès à cet égard.

## [Traduction]

données au téléphone, habituellement le jour même. Les exportateurs peuvent obtenir rapidement et facilement de l'aide à propos de leurs comptes. Nos souscripteurs peuvent aussi donner à ces nouveaux exportateurs des renseignements sur la gamme complète du soutien fédéral aux petits exportateurs.

Une autre nouvelle mesure que prend la SEE pour répondre aux demandes du marché et des clients est la création d'une filiale, *Structured Financing Inc.* (SFI). Ce mécanisme permettra d'accroître le capital mis à la disposition des exportateurs canadiens en multipliant l'investissement du secteur privé et en structurant des partenariats de partage des risques. Par ce mécanisme, diverses entreprises à vocation particulière, financées par la SEE et des partenaires du secteur privé, devraient appuyer des secteurs d'exportation clés. La première de ces entreprises a été établie avec Canadair afin d'appuyer l'avion à réaction régional.

Nous cherchons aussi activement à établir des partenariats avec d'autres institutions financières au profit de nos clients. Nous avons parlé de la relation avec les banques, mais tout n'est pas négatif. Nous avons réalisé des choses très intéressantes avec les banques.

Cette année, nous avons signé un accord avec la Banque Toronto-Dominion en vue de garantir 50 p. 100 du financement fourni par la TD à des entreprises du secteur des pièces d'automobile.

Nous fournissons aussi une assurance élargie contre le non-paiement par l'acheteur à *Northstar Trade Finance*, une nouvelle société qui finance des exportations de faible envergure destinées à des acheteurs solvables dans les pays en développement.

Voilà seulement quelques exemples de la façon dont la SEE peut trouver et trouve des solutions inventives pour répondre aux besoins changeants des exportateurs. Le monde ne cesse d'évoluer et nous tâchons d'adapter et d'améliorer nos programmes avec le temps.

If you will allow me, I would like to conclude with some of the recommendations made in the study you have before you.

The first recommendation is aimed at preventing expansion in the credit race.

EDC is among the leading proponents of a system which distinguishes between trade and aid and applies effective pressure to stem the expansion of practices that distort the rules of trade. Within the Canadian delegation of the OECD Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits, which is also called the Consensus, and also as a direct member of the International Union of Credit and Investment Insurers, the Berne Union.

We have helped to introduce sweeping changes designed to ensure transparency and reduce the level of tied aid. Progress has been made. The system is not perfect: there remain improvements to be made, but much progress has been achieved in this respect.

[Texte]

La deuxième recommandation porte sur l'utilisation des excédents éventuels résultant de l'assurance des créances sur le marché national.

La SEE offre ses services d'assurance sur une base de portefeuille, autrement dit, elle cherche à atteindre un seuil de rentabilité ou à réaliser un léger excédent sur l'ensemble de ses opérations, mais elle ne s'attend pas à ce que chaque police d'assurance soit rentable. Au fil des années, cette stratégie a été fructueuse pour nous et rien n'indique que d'assurer des créances sur le marché national serait moins risqué, en fait, à quelques égards cela est plus risqué parce qu'il y a une concentration de risques et beaucoup plus rentable que les opérations d'assurance-crédit sur la SEE sur les marchés internationaux.

Donc, nous ne voyons pas vraiment de grands avantages sur le marché domestique et même loin de là, de prendre nos bénéfices, s'il y en a, pour subventionner l'autre parti de l'enveloppe. Ce n'est pas notre expérience à ce jour et j'ai l'impression que ce n'est pas un domaine qui va prendre beaucoup d'expansion.

Au cours des premiers mois de cette année, par exemple, un peu moins de 160 millions de dollars d'opérations canadiennes ont été assurées, 4 p. 100 de notre portefeuille d'assurance à cours terme, cela n'est pas énorme. Il n'y a pas beaucoup là pour essayer de subventionner d'autres parties de l'opération.

Notre troisième recommandation concerne le Compte du Canada. On en a parlé un peu, vous en avez parlé ces derniers jours.

Les modifications apportées à la Loi sur l'expansion des exportations n'ont nullement changé l'évaluation des risques que la SEE peut assurer pour son propre compte. Le besoin continu de financement sur le Compte du Canada a déjà été étudié par les exportateurs, par l'entremise de l'assurance des exportateurs canadiens, et a été analysé par M. Schumacher du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, lorsqu'il a comparu devant vous, il y a quelques jours.

L'autre recommandation parle de l'élaboration d'une stratégie nationale d'exportation. Je crois que M. Schumacher également vous a donné son opinion sur cette question qui relève beaucoup plus de ses compétences que de la nôtre.

La cinquième recommandation parle d'un programme de partage des risques des banques canadiennes. Nous sommes très résolus à continuer à collaborer de très près avec d'autres institutions financières canadiennes, au profit de notre client commun, l'exportateur canadien. Depuis quelques mois, nous avons réalisé des progrès importants relatifs à ce format.

Avec l'appui du gouvernement, la SEE a élaboré des mécanismes transparents et fiables de partage de risques afin d'accroître le financement au moyen et à long terme par l'entremise des banques participantes. Les exportateurs ont ainsi une autre source de financement que les prêts directs de la SEE.

Les banques ont accepté un accord-cadre de garantie pour les petits exportateurs dont les ventes à l'exportation ne dépassent pas 10 millions de dollars. La SEE a rédigé et a fait parvenir aux banques en septembre 1994, un accord-cadre de partage général

[Translation]

The second recommendation has to do with the use of potential surpluses from the insurance of domestic receivables.

EDC operates its insurance services on a portfolio basis: in other words, it attempts to break even or make a small surplus on its overall operations, but it does not expect every insurance policy to break even. Over the years, this strategy has been a successful one for us and there is no indication that insuring domestic receivables would be less risky — in fact, in some respects it is more risky, since there is a risk concentration — and much more profitable than EDC credit-insurance operations on the international markets.

We therefore do not really see any big advantages in the domestic market, far from it, taking our profits, if any, to subsidize the other part of the envelope. This has not been our experience to date, and I have the impression that it is not an area that is going to see much development.

In the first months of this year, for example, slightly less than 160 million dollars in Canadian business has been insured, 4 per cent of our short-term insurance portfolio, which is not enormous. There is not much here for attempting to subsidize other parts of the business.

Our third recommendation concerns the Canada Account. This has been spoken of a bit, you have discussed this recently.

The amendments to the Export Development Act have in no way changed the identification of risks EDC can insure on its own. The continued need for Canada Account financing has already been studied by the exporters through the Canadian Exporters' insurance and commented on by Mr. Schumacher of the Department of Foreign Affairs and International Trade when he appeared before you a few days ago.

The other recommendation speaks of developing a national export strategy. I believe Mr. Schumacher also gave you his opinion on this issue, which falls much more under his jurisdiction than our own.

The fifth recommendation addresses a shared risk program with Canadian banks. We are firmly committed to continuing to work very closely with other Canadian financial institutions for the benefit of our mutual customer, the Canadian exporter. Over the past few months, we have made significant progress on this format.

With the support of the government, EDC has developed transparent and reliable risk sharing frameworks to increase medium- and long-term financing through participating banks. This gives exporters a funding source other than EDC direct loans.

The banks have agreed to a guarantee framework for small exporters with export sales not exceeding 10 million dollars. EDC has developed and communicated to the banks in September 1994 a general risk sharing framework for big exporters' operations.

[Text]

de risques pour les opérations des gros exportateurs. La Société a indiqué aux banques qu'elle garantira toutes les opérations qui répondent aux critères de ces accords-cadres.

Nous mettons également au point avec les banques un programme novateur appelé Garantie générale sur les créances. Ce programme aidera les banques à offrir aux petits exportateurs des marges de crédit améliorées, garanties par leurs créances à l'étranger à court terme. Si la conception et l'essai (nous sommes en train de lancer cette opération-là) sont concluants, le programme sera offert à l'échelle nationale par les banques participantes dès cet automne.

In conclusion, I would like to leave with the members of the committee the following thoughts: These public policy issues with which we are dealing are not easy ones. Is Canada prepared to subsidize Canadian export trade in this era of continued pressure upon the public purse? If so, are we willing to build in the constraints to the system which would prevent the Export Development Corporation from undertaking the type of creative action it is able to take now on behalf of Canadian exporters? I do not think we are, but that is an open question which is in the domain of the government and parliamentarians. I am not suggesting that the status quo is what we want — far from it. We have been working very hard with our own resources and the resources of Canadian financial institutions and foreign financial institutions to see how we can better lever what we are doing while at the same time maintaining a disciplined approach with respect to the public purse.

Thank you for your time. I am open to any questions you may have.

**Le vice-président:** Je vous remercie, monsieur Labbé. Comme d'habitude vous nous avez donné une présentation bien étoffée et je suis sûr qu'elle va avoir suscité plusieurs questions de nos sénateurs.

**Senator Angus:** Thank you, Mr. Labbé, for a very interesting presentation. We were all looking forward to your appearance here today. We appreciate the candour with which you expressed your views in your opening statement.

I should like to address the issue of the level playing-field about which you spoke in your remarks. That is one of the main issues which preoccupies this committee; the perception, at least, if not the reality, that there in fact is not a level playing-field for Canadian exporters, particularly smaller businesses whose markets are largely, if I understand correctly, in the lesser-developed countries, particularly in the area of project financing, where the greatest need exists in those countries. Those customers are not prepared to deal unless there is basically full financing, so the risk is high.

Canadian businessmen have come into my office time and again saying that they are innovative, creative and state of the art, that they have developed a product in accordance with the urgings and guidelines of the government and that market they themselves and bid on the projects. The customers learn all about the technology and our businessmen think they are getting the deal

[Traduction]

The Corporation has indicated to the banks that it will guarantee all transactions that meet the criteria of these frameworks.

We are also developing with the banks an innovative program called the Master Accounts Receivable Guarantee. This program will help the banks to provide small exporters with enhanced lines of credit secured by their short-term foreign receivables. If design and testing — we are in the process of getting this operation under way — are conclusive, the program will be made available nationally through participating banks this fall.

En conclusion, monsieur le président, nous aimerions inviter les membres du comité à réfléchir aux aspects suivants. Les questions de politiques auxquelles nous sommes confrontés ne sont pas faciles. Le Canada est-il prêt à subventionner les exportations canadiennes au moment où les pressions sur le Trésor public ne se relâchent pas? Et, dans l'affirmative, sommes-nous prêts à y intégrer les contraintes qui empêcheraient la Société pour l'expansion des exportations de se lancer dans le type d'activité créatrice qu'elle peut exercer actuellement au nom des exportateurs canadiens? Je ne le crois pas, mais il s'agit d'une question ouverte à laquelle doivent répondre le gouvernement et les parlementaires. Je ne veux pas laisser entendre que le statu quo est préférable au changement, loin de là. Nous avons travaillé très fort à l'aide de nos propres ressources et des ressources des institutions financières canadiennes et étrangères afin de déterminer comment nous pouvons mieux les exploiter tout en maintenant une utilisation disciplinée des fonds publics.

Je vous remercie de votre temps. Je répondrai à toutes vos questions.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Labbé. As usual you have given us a substantial presentation, and I am sure that it will have drawn a number of questions from our senators.

**Le sénateur Angus:** Merci, monsieur Labbé, pour cet exposé très intéressant. Nous avions tous hâte d'entendre votre témoignage. Nous apprécions la candeur avec laquelle vous avez exprimé votre opinion dans votre déclaration.

J'aimerais discuter de la question de l'uniformisation des règles du jeu dont vous avez parlé dans votre exposé. C'est l'une des grandes questions qui préoccupent le comité. Nous avons l'impression, si ce n'est la certitude, que les exportateurs canadiens ne sont pas sur un pied d'égalité. Je pense tout particulièrement aux petites entreprises dont les marchés se trouvent surtout, si je comprends bien, dans les pays moins développés et dans le domaine du financement de projets, où les besoins sont les plus grands. Ces clients ne sont pas prêts à conclure des marchés à moins d'un financement intégral. Le risque est donc élevé.

Des hommes d'affaires canadiens sont venus me voir à maintes reprises pour me dire qu'ils sont inventifs, imaginatifs, à la fine pointe de la technologie, qu'ils ont mis au point un produit conformément aux règles et aux directives du gouvernement, qu'ils le commercialisent eux-mêmes et qu'ils soumissionnent pour réaliser des projets. Leurs clients obtiennent tous les

## [Texte]

then, at the last moment, as if by magic, a foreign competitor comes in with more favourable financing and our people are shafted, if I may use the vernacular. I am told this time and again. In other words, the Canadians play it straight and by the book, but they just cannot deal.

In the same context, I am told by these Canadian exporters that financing is not available from the big banks. They simply are not that experienced and willing to get involved in project financing of this magnitude of risk. Therefore, they are having to try to find alternative sources and, at the end of the day, they have lost their competitive edge and their new technology.

Could you comment on that?

**Mr. Labbé:** You have covered a very wide array of issues with your question.

I will try to segment it a bit, because there are different elements in what we are trying to do. There is an element of country risk in developing countries or emerging countries.

**Senator Angus:** I refer also to big countries like China.

**Mr. Labbé:** I would submit that there is a difference between a smaller country, such as Morocco, for example, where the same types of problems may present themselves, and a larger country such as China or the former Soviet Union. Each one presents different issues.

Russia, for example, presents a highly risky situation at this stage of the game. It has had an unstable government since 1991. People were not clear where it was going. It was a market in which the Export Development Corporation found it very difficult to consent any credit. However, the Canadian government, through the Canada Account, decided that it would make available to that country a \$100-million facility. Most of that was used up. We left the decision with regard to utilization of those funds up to the Russians. It was up to them to decide where their priorities were.

Obviously, they were looking at the various lines of credits which they had and at the advantages and disadvantages of each. In the final analysis, they had to decide whether the type of project about which you are talking would qualify for any export financing and, even if it did so, which lines they would want to use. We left that to the Russians to decide. There may have been some more advantageous situations there. I am not too sure.

China is a different situation. Mr. Schumacher was talking the other day about China being a spoiled market. It is a market which does command concessional financing. There has been a tremendous push within the OECD and the Helsinki agreement to try to limit the volume of concessional financing going into most of these countries. They started looking at it on a country-by-country basis. They have tightened it more and have started looking even at certain projects which they felt, within certain

## [Translation]

renseignements sur la technologie et nos hommes d'affaires pensent qu'ils vont décrocher le contrat, et au dernier moment, comme par magie, un concurrent étranger offre un financement plus favorable et nos entrepreneurs se font passer un sapin, si vous me permettez l'expression. On ne cesse de me le répéter. Autrement dit, les Canadiens jouent franc jeu, mais ils ne peuvent obtenir les marchés.

Dans la même veine, ces exportateurs canadiens m'indiquent qu'ils ne peuvent obtenir de financement auprès des banques. Ils ne connaissent pas beaucoup le financement de projets comportant des risques aussi élevés et ne sont pas prêts à s'y engager. Ils doivent donc trouver d'autres sources de financement et, au bout du compte, ils perdent leur avantage concurrentiel et leur nouvelle technologie.

Qu'en pensez-vous?

**M. Labbé:** Vous avez touché à de nombreux domaines dans une seule question.

J'essaierai de la fractionner un peu, parce que ce que nous essayons de faire comporte divers éléments. Il y a une part de risque-pays dans les pays en développement ou les économies naissantes.

**Le sénateur Angus:** Je pense aussi à de grands pays comme la Chine.

**M. Labbé:** Je dirais qu'il y a une différence entre un petit pays, comme le Maroc, par exemple, où les mêmes types de problèmes peuvent se présenter, et un grand pays comme la Chine ou l'ex-Union soviétique. Dans chaque cas, les problèmes sont différents.

La Russie, par exemple, présente des risques très élevés pour le moment. Le gouvernement y est instable depuis 1991. Les gens ne savaient pas trop où le pays s'en allait. La Société pour l'expansion des exportations avait beaucoup de mal à consentir du crédit sur ce marché. Mais le gouvernement canadien, par l'entremise du Compte du Canada, a décidé de mettre à la disposition de ce pays une ligne de crédit de 100 millions de dollars. La plus grande partie de ce montant a été utilisée. Nous avons laissé aux Russes le soin de choisir comment utiliser ces fonds. C'était à eux de décider quelles étaient leurs priorités.

De toute évidence, ils ont analysé les diverses lignes de crédit mises à leur disposition, ainsi que les avantages et les inconvénients de chacune. En dernière analyse, ils ont dû décider si le type de projets que vous évoquez serait admissible au financement à l'exportation et, dans l'affirmative, quelle ligne de crédit ils voulaient utiliser. Nous avons laissé aux Russes le soin de décider. Il y avait peut-être des situations plus avantageuses là-bas. Je n'en suis pas trop certain.

La Chine est un cas différent. M. Schumacher a indiqué l'autre jour que la Chine est un marché gâté. C'est un marché qui exige du financement de faveur. Il y a eu d'énormes pressions à l'OCDE et au sein de l'accord de Helsinki pour essayer de limiter le financement à des conditions de faveur accordé à la plupart de ces pays. Ils ont commencé à examiner la situation pays par pays. Ils ont resserré les conditions et ont même commencé à examiner certains projets qui, à leur avis, ne devraient pas avoir droit à ce

[Text]

countries, should not qualify for concessional financing. In other words, they were more commercial and they should be able to support commercial debt.

There have been deviations within the OECD and the country can override that for national reasons. There are some countries which have done so. The French have been very prominent in that.

**Senator Angus:** Has Spain as well?

**Mr. Labbé:** Spain has been in other countries, I suspect. In the situation of China, France is the country which has been publicly singled out, with some justification. However, it is peer pressure at that stage to try to bring people back in line. It has worked, to a certain degree, but it is not perfect.

The unfortunate situation in those circumstances, of which we have been victim as well, is that we start with a project which ought not attract concessional financing but eventually does. It is pretty hard to play catchup once you have already lost the project.

The choice facing Canada in that particular circumstance is whether to offer this concessional financing the first time around, for which there is a high cost, or to try to bring about more discipline within the international market. That is what we have been trying to do.

Mr. Brodie at the EXIM Bank has what he calls his war chest which he threatens to use in those instances, although he has not been called upon to use it too much. They have more funds at their disposal to enable them to do that.

We may have lost a few transactions. It is frustrating for us as well as for the exporters, obviously, when you go to a lot of work and lose the transaction at the end of the day.

To play the game any other way would put us into a league which we cannot very well fund. At the end of the day, if we can get the Helsinki 5 agreement to work better, it will be in the best interests of everyone.

On project financing more generally, before the Mexican situation, the Barings situation and everything else, until the middle of last year there was a perception around the world that the capital markets were converging. The difference between a triple A bond and a triple B bond was narrowing. The capital markets were viewing the global market and I thought that everything was hunky-dory. All of a sudden we ran into the Mexico problem, the Barings problem and the Orange County problem. I have had conversation with people in the rating business.

At one stage there was an attempt to rate some of the China paper that was being floated into the capital markets, particularly through New York. I took issue with the rating. I am not too sure that they understand the risk they are putting and the risk people are running.

If a project has to be financed over 20 years and you are floating a bond, how do you calculate into the rating that you want to bring the currency exposures, the increase in price of the inputs and the ability of the operators of the private power project, for

[Traduction]

type de financement. Autrement dit, ces projets étaient plus commerciaux et devraient pouvoir assumer une dette commerciale.

Il y a eu des écarts au sein de l'OCDE, et un pays peut décider d'agir autrement pour des raisons nationales. Certains pays l'ont fait, notamment la France.

**Le sénateur Angus:** Ainsi que l'Espagne?

**M. Labbé:** L'Espagne parmi d'autres pays, je pense. Dans le cas de la Chine, la France a été pointée du doigt publiquement, à juste titre. Mais plusieurs pays exercent actuellement des pressions, afin de ramener les autres dans le droit chemin. Cela a donné de bons résultats, jusqu'à un certain point, mais ce n'est pas parfait.

Malheureusement dans ces circonstances, et nous en avons été victimes nous aussi, on commence par un projet qui ne devrait pas obtenir du financement de faveur mais qui finit par en avoir. Il est très difficile de se rattraper lorsqu'on a perdu le projet.

L'alternative du Canada dans ces circonstances est offrir du financement de faveur dès le départ, ce qui comporte un coût élevé, ou essayer d'accroître la discipline sur le marché international. C'est ce que nous avons essayé de faire.

M. Brodie de l'Exim Bank a ce qu'il appelle son coffre aux trésors qu'il menace d'ouvrir dans ces cas, encore qu'il ne l'ait pas fait très souvent. Ils ont d'autres ressources financières qui leur permettent d'agir ainsi.

Nous avons perdu quelques marchés. C'est frustrant pour nous et pour les exportateurs, c'est évident, de déployer tant d'efforts pour finir par perdre le contrat.

En jouant le jeu autrement, nous nous retrouverions dans une ligue au-dessus de nos moyens. Si nous pouvons parvenir à mieux faire fonctionner l'accord de Helsinki, tout le monde en profitera.

En ce qui concerne le financement de projets, avant la situation mexicaine, l'affaire Barings et tout le reste, jusqu'au milieu de l'an dernier, on avait l'impression dans le monde que les marchés financiers étaient en train de converger. L'écart entre une obligation triple A et une obligation triple B se rétrécissait. Les marchés financiers voyaient le marché mondial arriver et je pensais que tout allait bien. Soudainement, il y a eu le problème du Mexique et celui de l'Orange County. J'ai eu des conversations avec des gens qui établissent les cotes de crédit.

À un moment donné, on a tenté d'attribuer une cote à des titres chinois lancés sur les marchés financiers, en particulier par New York. Je n'étais pas d'accord avec la cote. Je ne suis pas certain qu'ils comprennent le risque en cause et le risque que courent les gens.

Si un projet doit être financé sur 20 ans et que vous lancez une obligation, comment intégrer dans la cote de crédit des titres en monnaie nationale, la hausse des prix des intrants et la capacité des entrepreneurs privés qui exploitent le projet, disons, d'aug-

## [Texte]

sake of argument, to be able to raise their rates, or the ability to of the bondholders, if the only asset they have is the power generating plant, to change the management or operation of that plant if things are not going well?

There are many issues which are not yet resolved in terms of countries that have huge demands which exceed their capability which they want to put off to the private sector to do some projects. They want the private sector to take the benefit while they get the electricity or the public transit system.

There are many legal and practical problems around that which have not yet been resolved. There is a push, nonetheless, among the international financial agencies — the IMF and others — to try to put the type of transparency and legal framework around those issues that will make that possible. However, we are not yet that far.

You talked about the Ankara metro private project, which was the subject of financing. The Ankara metro started off as a BOT — build, operate and transfer. It was supposed to be a private sector system. The Export Development Corporation was one of the main protagonists on that. We said that you cannot build that kind of a system on a private sector basis without any government guarantee. There were too many risks.

Of all of the projects we talked about with potential for private financing, I would argue that the mass transit ones are the most risky, because you have to deal with the fare, which is regulated by the government, and governments are most reluctant to raise fares. If you cannot raise fares and your costs are increasing, you will not be able to pay your debts.

Right from the start we said that there was a fundamental problem. It took five years to settle it. At the end of the day, the project went forward with a loss make-up guarantee from the Turkish government.

There is much talk about wanting to do all these private power projects, and some international financiers say that all we need is export credit agency guarantees in order to put the financial package together. Yes, anyone can put a financial package together if they have a government guarantee. Raising the money is the easiest thing. Trying to put the package together in a responsible fashion is the most difficult and challenging thing and that is what is causing us the most concern right now. Progress is being made, but these are not easy matters. At the end of the day, those are not the ones which will necessarily be won over by concessional financing. There may be some weakening with regard to some governments being prepared to take the risk for the sake of getting the export contract, but I think the demand is so great that that is not the right way to go. There are constraints on most governments to say that they are not prepared to do that yet.

**Senator Angus:** I get from that, Mr. Labbé, that it is not a level playing-field.

**Senator Stratton:** I will continue along that line, whether or not we agree, because I have gone through the experience a couple of times directly as well as indirectly. When a company

## [Translation]

menter leurs tarifs, ou la capacité des titulaires d'obligations, si leur seul actif est la centrale d'électricité, de changer la direction ou l'exploitation de la centrale si les choses tournent au vinaigre?

De nombreux problèmes restent à régler en ce qui a trait aux pays dont les besoins énormes dépassent leur capacité de déléguer certains projets au secteur privé. Ils veulent que le secteur privé empêche les profits pendant qu'ils obtiennent l'électricité ou le réseau de transport en commun.

De nombreux problèmes juridiques et pratiques n'ont pas encore été réglés. Les organismes de financement internationaux (le FMI et d'autres) exercent toutefois des pressions pour essayer de créer le type de transparence et de cadre juridique qui permettra de régler ces problèmes. Mais nous n'y sommes pas encore.

Vous avez parlé du projet privé de métro à Ankara, qui a obtenu du financement. Le métro d'Ankara était à l'origine un projet de construction, d'exploitation et de cession. Il devait s'agir d'un réseau du secteur privé. La Société pour l'expansion des exportations était l'un des principaux participants. Nous avons indiqué qu'il est impossible de construire un réseau de cette ampleur sur une base privée sans garantie de l'État. Les risques étaient trop grands.

De tous les projets dont nous avons parlé et qui pourraient obtenir du financement privé, je dirais que ceux qui se rapportent à des réseaux de transport en commun sont les plus risqués, parce qu'il faut tenir compte des tarifs, régis par le gouvernement, et que les gouvernements hésitent à les majorer. S'il est impossible de majorer les tarifs et que les coûts augmentent, il est impossible de rembourser ses dettes.

D'entrée de jeu, nous avons déclaré qu'il y avait un problème de fond. Il a fallu cinq ans pour le régler. Au bout du compte, le projet est allé de l'avant, lorsque le gouvernement turc a donné une garantie pour compenser les pertes.

On ne cesse de clamer qu'on veut réaliser tous ces projets de centrales privées, et certains financiers internationaux déclarent qu'il suffit simplement d'obtenir des garanties des organismes de crédit à l'exportation pour pouvoir effectuer le montage financier. Obtenir le financement est un jeu d'enfant. Essayer de faire un montage financier responsable est un vrai défi et une tâche très difficile. C'est ce qui nous préoccupe le plus actuellement. Il y a des progrès, mais ce n'est pas une sinécure. Au bout du compte, ces marchés ne seront pas nécessairement remportés grâce à du financement de faveur. Il y a peut-être un affaiblissement, du fait que certains gouvernements sont peut-être préparés à assumer le risque afin d'obtenir le contrat à l'exportation, mais je pense que la demande est si grande que ce n'est pas la bonne solution. Des contraintes poussent la plupart des gouvernements à déclarer qu'ils ne sont pas prêts à le faire pour l'instant.

**Le sénateur Angus:** J'en déduis, monsieur Labbé, que les règles du jeu ne sont pas équitables.

**Le sénateur Stratton:** Je continuerai dans cette veine, que nous soyons d'accord ou pas, parce que j'ai vécu l'expérience à quelques reprises, directement et indirectement. Quand une

[Text]

first approaches you to do a project in another country, is there a way for that company, depending on what it wants to do there, to determine quickly whether there is a reasonable expectation of success — first, to achieve success with you and, second, to achieve success with the country with which they are dealing?

Typically, a lot of work and effort is put forth by a company and then, as the process drags on, they continue almost out of desperation. It would be nice for them to know what the odds are. Is there a way for a company to know that in order that they do not spin their wheels, which is in essence what occurs?

**Mr. Labbé:** That is a very good question and is at the crux of the matter. Yes, we encourage our customers to talk to us first with regard to the project they are going after. We will give them an idea of whether the financing will be available and, if it will be, whether the country itself is likely to go ahead with that particular project. We do have a lot of country knowledge and expertise. Unfortunately, not all exporters do that. We run into problems when exporters have gone ahead and made very large commitments of time, working very hard to develop a project on the assumption, or perhaps on assurances provided by others, that the financing will be in place at the end of the day when in fact it is not. That is a very unfortunate situation.

We try to be very open and transparent with the exporters when they come in. Sometimes they do not like our answers and, because it is very important to them, they will continue to try to find another solution and move forward anyway. That is a difficult situation which we cannot manage completely, and I am sympathetic to that. Sometimes, quite frankly, the answer is not clear. We try to explain that to them and we work with them as best we can to find a solution.

In large projects which entail huge commitments of money and effort, there is no doubt that in most cases there is a need. At the end of the day, the government or someone else must be prepared to guarantee the financing to ensure that the debt will be paid back.

**Senator Stratton:** I can understand that. Businessmen get excited about a project then you put up little warning flags and, despite that, they think they can go ahead. I guess that is the natural optimism of the businessman.

I hope that is what takes place. I have seen unfortunate cases in which a great deal of time and effort was expended.

My second question deals with the area of exporting technology where a joint venture can be developed quite successfully if you are very careful not to give away your technology until everything is in place and the other side has put their money in place. It is not only the technology which is important, but the know-how as well. The expertise you have within Canada is part of the technology. I hope that that lesson can be passed on to other folks who are interested in this.

[Traduction]

compagnie vient vous voir pour réaliser un projet à l'étranger, y a-t-il un moyen de déterminer rapidement, selon la nature du projet, s'il y a de bonnes chances de succès, d'abord de succès dans ses démarches auprès de vous et ensuite de succès dans le pays avec lequel elle fait affaire?

Habituellement, les entreprises déploient beaucoup d'énergie et d'efforts, puis lorsque les négociations s'éternisent, elles continuent presque par désespoir. Il serait bon qu'elles sachent quelles sont leurs chances de réussite. Y a-t-il un moyen de le savoir afin de ne pas gaspiller son énergie, car c'est essentiellement ce qui arrive?

**M. Labbé:** C'est une très bonne question, au coeur du problème. Oui, nous encourageons nos clients à nous consulter très tôt au sujet du contrat qu'ils cherchent à obtenir. Nous leur indiquons si du financement sera disponible et si le pays lui-même ira probablement de l'avant. Nous connaissons beaucoup les pays. Malheureusement, tous les exportateurs ne nous consultent pas. Nous voyons souvent des exportateurs qui ont foncé, ont consacré beaucoup de temps, travaillé très fort pour élaborer un projet en supposant ou peut-être en étant assurés par d'autres, que le financement finira par venir, mais il ne vient jamais. C'est une situation très regrettable.

Nous essayons d'être très ouverts et transparents avec les exportateurs lorsqu'ils s'adressent à nous. Parfois, ils n'aiment pas nos réponses et, parce que c'est très important pour eux, ils continuent à essayer de trouver une autre solution et foncent de toutes façons. C'est une situation très difficile que nous ne pouvons pas maîtriser complètement et j'en suis conscient. Parfois, pour être franc, la réponse n'est pas claire. Nous essayons de leur expliquer et nous faisons de notre mieux pour essayer de trouver une solution.

Pour les gros projets qui supposent un énorme investissement de temps et d'argent, il ne fait aucun doute qu'il y a presque toujours un besoin. Mais en fin de compte, le gouvernement ou quelqu'un d'autre doit être prêt à garantir le financement afin de s'assurer que la dette sera remboursée.

**Le sénateur Stratton:** Je comprends cela. Les hommes d'affaires s'emballent à propos d'un projet, puis vous signalez quelques dangers et, malgré tout, ils pensent pouvoir aller de l'avant. C'est probablement l'optimisme naturel de l'homme d'affaires.

J'espère que c'est ce qui arrive. J'ai vu malheureusement bien du gaspillage de temps et d'effort.

Ma deuxième question porte sur l'exportation de technologie. Une coentreprise peut être mise sur pied et donner de bons résultats à condition de prendre bien soin de ne pas donner sa technologie tant que tout n'est pas en place et que le partenaire n'a pas délié les cordons de la bourse. La technologie est importante, mais aussi le savoir-faire. Les compétences que vous avez au Canada font partie de la technologie. J'espère que cette leçon peut être transmise à ceux qui s'intéressent à cette question.

[Texte]

I do not think we want the public purse to contribute. However, we get tired of being called Boy Scouts. That was the name applied to us in the last while with regard to this. Rather than you going out and directly arranging the loans for these projects, it has been suggested that you should act as a guarantor. The banks are saying that you do not really do that, that you prefer to handle the business on your own and arrange the loans.

You are now saying quite clearly that that is in the process of changing but that, in effect, the banks are a little reluctant to take you up on this. Is that clearly what you stated?

**Mr. Labbé:** There are two issues there. There has been much talk about the banks. Each bank is different, as we have discovered upon engaging in discussions with them. They have different priorities, different markets and different customer bases. Over the last year we have been endeavouring to figure out where there is a matching of our interests with that of the banks and how we can work together to leverage what the banks are doing in certain areas. We have not covered the whole waterfront, but my sense is that we are making much more progress and that that is the way to go rather than to provide pure cover to the banks which, at the end of the day, costs us more. We are one step removed and have a hard time going back and making things right if things do not work out very well.

On the issue of foreign investment, the technology issue about which you speak is a real and very difficult one. It is not one in which we normally get engaged. We do provide foreign investment insurance for some Canadian manufacturers and exporters who get involved in larger projects abroad, but we are there covering political risk; expropriation, war and insurrection, and inability to repatriate either profits or benefits.

We are quite good at that. We are doing that in higher risk areas. We are into the Middle East and places like New Guinea. The issue with which you seem to be dealing is much more a contractual one which the Export Development Corporation does not have the skill sets to be able to engage in. It is much more something which is done in the private sector. If there are some political risks with regard to the insurance side, we could look at it with a view to seeing whether we could cover that side of the risk as well.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Monsieur Labbé, en fait, je reviens à la question des banques privées versus notre banque gouvernementale. Est-ce que vous avez fait une étude comparative des coûts d'étude du dossier, le temps de réponse, l'expertise d'évaluation des risques, en fait, comparé plus ou moins les deux?

Si vous me dites que maintenant vous allez travailler plus ou moins en « joint venture » on a réglé le problème. Eux, apportent une expertise au dossier, vous apportez une autre expertise et souvent ils vont bien connaître leur client, donc, bien connaître les opérations du client, avoir déjà avancé de l'argent au client pour ses opérations au Canada et cela vous enlève l'obligation d'analyser ce risque-là et, c'est là où j'ai eu des problèmes avec votre organisation et certains hommes d'affaires qui faisaient

[Translation]

Je ne crois pas que nous voulons puiser encore dans les goussets des contribuables. Mais nous nous laissons d'être considérés comme des scouts. C'est ainsi qu'on nous appelle depuis quelques temps. Au lieu d'aller au-devant des projets et d'offrir directement les prêts pour ces projets, on a proposé que vous agissiez comme garant. Les banques affirment que nous ne le faites pas vraiment, que vous préférez vous débrouiller par vous-mêmes et accorder les prêts.

Vous déclarez maintenant très clairement que c'est en train de changer, mais que, dans les faits, les banques hésitent un peu à prendre la relève. Est-ce bien ce que vous avez affirmé?

**M. Labbé:** Il y a deux aspects. On a beaucoup parlé des banques. Chacune est différente, comme nous l'avons constaté lorsque nous avons engagé des discussions avec elles. Elles ont des priorités différentes, des marchés différents et une clientèle différente. Depuis un an, nous tentons de découvrir dans quels domaines nos intérêts concordent avec ceux des banques et comment nous pouvons collaborer pour donner plus de poids à ce que font les banques dans certains domaines. Nous n'avons pas couvert tous les aspects, mais j'ai l'impression que nous faisons beaucoup de progrès et que nous devons continuer dans cette direction au lieu d'offrir des garanties intégrales aux banques, ce qui nous coûte plus cher au bout du compte. Nous sommes un pas derrière et avons du mal à revenir de l'avant et à corriger ce qui ne va pas quand les choses ne tournent pas bien.

En ce qui concerne l'investissement étranger, le problème de la technologie que vous avez évoqué est réel et très délicat. Nous ne nous engageons habituellement pas dans ce domaine. Nous offrons de l'assurance-investissement à l'étranger à certains fabricants et exportateurs canadiens qui participent à de grands projets à l'étranger, mais nous couvrons le risque politique, l'expropriation, la guerre et l'insurrection, ainsi que l'incapacité de rapatrier les profits ou les bénéfices.

Nous réussissons très bien dans ce domaine. Nous offrons notre soutien dans des régions à risque élevé. Nous sommes actifs au Moyen-Orient et à des endroits comme la Nouvelle-Guinée. La question que vous avez soulevée est davantage une question contractuelle et la Société pour l'expansion des exportations n'a pas les compétences nécessaires pour s'y engager. Cela incombe beaucoup plus au secteur privé. S'il y a des risques politiques concernant l'assurance, nous pourrions examiner la situation pour voir s'il serait possible de les couvrir.

**Senator Hervieux-Payette:** Mr. Labbé, in fact, I come back to the question of private banks versus our governmental bank. Have you done a comparative study of the costs of case review, response time, risk analysis reporting, in fact, more or less compared the two?

If you tell me that you are now going to work more or less in "joint venture," the problem has been solved. They bring one kind of expertise to the matter, you bring another kind and often they are going to know their customer well, have a full knowledge of the customer's operations, have already advanced the customer money for his operations in Canada, and this removes your obligation to examine this risk, and here is where I have had problems with your organization and certain

*[Text]*

affaires avec vous. En ce sens que vous prétendiez que l'entreprise qui s'adressait à vous présentait un risque ici au Canada. C'est-à-dire, de livrer la marchandise. Remarquez bien que c'était dans un cas d'un contrat aux États-Unis, à la défense, je suppose que le gouvernement américain aurait payé l'entrepreneur canadien. Finalement, le prêt n'a pas été fait.

Je me demandais si l'on pouvait combiner votre expertise sur les marchés étrangers parce que c'est là que le manque d'expertise au niveau des banques peut faire défaut, où l'on a peut-être plus de données et de connaissances. Je ne dis pas que certaines banques ne pourraient pas avoir, pour certains pays, des connaissances.

Alors ma question est à savoir comment on améliore ce secteur? Et je ne reviens pas sur la question des argentés additionnels qui sont offerts, je parle strictement des règles commerciales et d'un dossier analysé vraiment en fonction de sa rentabilité et de sa viabilité que ce soit pour des projets de travaux publics ou que ce soit pour des projets d'entreprises privées, de production, de manufacture, et cetera.

Quelle est la formule idéale, en fait, dans vos discussions avec les banques qui veulent entrer dans ce marché-là? J'ai des problèmes avec les PME, on leur garantit les prêts et ils n'y vont même pas. Je ne comprends pas pourquoi ils n'avancent pas des sous au Canada quand ils veulent aller sur le marché étranger, je me demande où ils veulent aller.

Je trouve que le 100 p. 100 ne fait pas sens. Il faut même que l'on partage les risques. Je serais intéressée à recevoir une copie de votre nouvelle entente, des ententes que vous allez passer avec les banques, le genre de «joint venture», non pas pour la mise de fonds, mais d'un «joint venture» pour les prêts, et de regarder un peu l'évolution de cela comme étant, peut-être, la solution de diminuer les risques et de permettre plus de prêts. Est-ce que vous avez des commentaires sur cette avenue-là?

**Mr. Labbé:** C'est une avenue sur laquelle nous avons travaillé déjà. C'est une avenue que nous souhaiterions essayer d'améliorer. Ce dont on parle, si je comprends bien la question du sénateur, c'est que nous avons un petit exportateur qui a déjà engagé des lignes de crédit à la banque et qui est généralement, j'imagine, à la limite et qui vient de décrocher un contrat dans un autre pays et qui a besoin de fonds additionnels. C'est ce que nous appelons du «pre-export financing», il a besoin de fonds pour acheter et pour manufacturer la marchandise.

Avec les PME, il est évident que nous ne pouvons pas suivre ces dossiers-là. On se pose souvent des questions lorsque la PME vient à nous et on se demande si elle a les ressources vraiment pour passer la période difficile et pouvoir livrer la marchandise. Si elle ne livre pas la marchandise, finalement, il n'y a pas de contrat et tout le monde perd.

Ce que nous essayons de voir avec les banques, c'est comment on pourrait peut-être avancer des fonds mais les cerner dans une certaine mesure mais les rattacher au projet. En d'autres mots, si les fonds commencent à venir de la vente extérieure, les fonds avancés par la SEE, par exemple, seraient remboursés en premier avant la ligne de crédit.

*[Traduction]*

businessmen doing business with you. In the sense you would claim that the firm approaching you presented a risk here in Canada. Meaning to deliver the goods. Note that this was a case of a contract in the United States, a defence contract, and I suppose the American Government would have paid the Canadian contractor. In the end, the loan was not made.

I was wondering if your expertise in foreign markets could be combined, because that is where the banks' lack of expertise can be lacking, where you may have more data and knowledge. I am not saying that some banks might not have expertise about certain countries.

So my question is, how do we improve this sector? And I am not coming back to the issue of additional moneys being provided, I am talking strictly about the rules of trade and a case that is really reviewed in terms of its profitability and viability, whether for public-works projects or private-enterprise projects, production, manufacturing, et cetera.

What is the ideal formula, in fact, in your discussions with banks wanting to get into that market? I have problems with small businesses, their loans are guaranteed and they don't go anywhere. I fail to understand why they do not advance money in Canada when they want to go into foreign markets, I am wondering where they want to go.

I find that the 100 per cent makes no sense. Risks have to be shared. I would be interested to receive a copy of your new agreement, the agreements you are going to make with the banks, the "joint venture" type, not for capital funding, but a "joint venture" for loans, and to look at this development as possibly being the solution to reduce risks and enable more loans. Do you have any comments on that approach?

**Mr. Labbé:** This is an approach we have already worked on. It is an avenue we would like to try to improve. What we are talking about, if I fully understand the senator's question, is that we have a small exporter who has already opened lines of credit at the bank and who is generally, I imagine, at his limit, and has just landed a contract in another country and needs additional funds. This is what we call "pre-export financing," he requires funds to buy and manufacture the goods.

With small businesses, we are obviously unable to follow these cases. We often ask ourselves questions when the small business comes to us and we wonder if it really has the resources to get through the difficult period and be able to deliver the goods. If it does not deliver the goods, in the end there is no contract and everybody loses.

What we try to see with the banks is how we might advance funds but nail them down to some extent, tie them to the project. In other words, if funds begin coming in from outside sales, funds advanced by EDC, for example, would be reimbursed first, before the line of credit.

[Texte]

C'est le genre de chose que l'on pourrait faire et que nous avons déjà fait dans certains cas exceptionnels, je l'admets. Nous cherchons d'autres formules pour voir s'il n'y a pas moyen de structurer ce genre d'approche pour la rendre plus automatisée, si vous voulez.

Ce n'est pas toujours facile parce souvent la banque trouve qu'elle est déjà à la limite et même qu'elle n'est pas prête à donner d'autre crédit à l'exportateur, à moins que l'exportateur amène de l'équité ou trouve un autre partenaire et peut-être même de la gestion pour pouvoir mieux gérer le dossier. Ce sont le genre de questions que nous nous posons et qui ne sont pas toujours faciles.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Il y a deux marchés, il y a les grandes grande entreprises, les gros contrats de 10 millions est plus et il y a les petits contrats de la PME ici. C'est vraiment deux procédés différents et les analyses ne se font certainement pas de la même façon.

**M. Labbé:** En dernière analyse, cela devient une analyse de risque de gestion de la compétence de l'entreprise elle-même.

Si c'est une exportation qui se fait aux États-Unis, cela est déjà plus facile. Si c'est une exportation qui doit se faire au Moyen-Orient ou en Asie, par exemple, cela pose d'autres risques qui parfois dépassent simplement la question de la disponibilité de fonds pour manufacturer le produit en question.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Vous dites que vous avez avancé depuis X nombre d'années 100 milliards, est-ce que vous refusez des projets qui ne représentent pas de risques excessifs par rapport au pays où vous faites affaire? Donc, ils respectent la norme du pays dans lequel ils sont, l'exportateur, si il rencontre les critères, et vous atteignez la limite de ce pays-là. Est-ce que vous réévaluez à ce moment-là?

**M. Labbé:** C'est une question qui se pose à l'heure actuelle, généralement simplement dans un cas c'est la Chine. Nous avons une entente avec le gouvernement sur le compte du Canada pour essayer de renflouer, dans une certaine mesure. Ce n'est pas une question à laquelle nous avons à faire face souvent. Dans la seule instance où l'on a eu affaire à cette question-là, on a trouvé une solution. Ce n'est pas la norme.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Qu'est-ce qui arrive lorsqu'on a un problème comme celui du Mexique au début de l'année? Comment répondez-vous face aux entreprises canadiennes qui se sont engagées et quel impact est-ce que cela a sur le prêteur, finalement, d'évaluation et probablement de difficulté de rencontrer les paiements, et cetera? Est-ce que vous échelonnez? Est-ce que vous réexaminez ou réouvrez le contrat de prêt? Comment avez-vous procédé dans le cas du Mexique?

**M. Labbé:** C'est une très bonne question et c'est une question qui pour nous était très récente. Lorsque la crise est arrivée au Mexique, on avait un milliard presque « d'exposure »: 500 millions sur le moyen terme et 500 millions sur le court terme. C'est le court terme qui était le plus problématique.

Nous avons réexaminé toutes les lignes de crédit que nous avions et nous avons coupé certaines lignes de crédit qui étaient non-utilisées et nous avons réexaminé celles qui étaient utilisées,

[Translation]

This is the type of thing we could do and have already done in certain exceptional cases, I admit. We are looking for other formulas to see if there is some way of structuring this type of approach to make it more automated, if you will.

This is not always easy, for often the bank finds that it is already at its limit and even that it is not prepared to give the exporter more credit, unless the exporter brings in equity or finds another partner and maybe even management so that the business can be better managed. These are the types of questions that we ask ourselves and they are not always easy.

**Senator Hervieux-Payette:** There are two markets, there are the big big firms, big contracts of 10 million and more, and there are the small contracts of small businesses here. These are really two different processes and they are certainly not analyzed in the same way.

**Mr. Labbé:** In the final analysis, this becomes a management risk analysis of the competence of the firm itself.

If it involves an export to the United States, things are easier. If the export has to go to the Middle East or Asia, for example, that entails other risks that sometimes simply go beyond the matter of the availability of funds to manufacture the product in question.

**Senator Hervieux-Payette:** You say that you have advanced 100 billion over X number of years: do you reject projects that do not represent excessive risks in terms of the country where you are doing business? They meet the standard of the country where they are, the exporter, if he meets the criteria, and you reach the limit of that country. Do you re-evaluate at this point?

**Mr. Labbé:** This is a question that arises at the present time generally just in one case, China. We have an agreement with the Government on the Canada Account to try to refloat to some extent. This is not a question we have to deal with often. In the sole instance where we have had to deal with that question, a solution was found. It is not the norm.

**Senator Hervieux-Payette:** What happens when we get a problem like the one in Mexico at the beginning of the year? How do you respond, given the Canadian businesses that have commitments, and what impact does that have on the lender, finally, of evaluating and probably problems with making payments, et cetera? Do you reschedule? Do you re-examine or reopen the loan agreement? How have you dealt with the case of Mexico?

**Mr. Labbé:** That is a very good question and it is a question that was very recent for us. When the crisis occurred in Mexico, we had nearly 1 billion "exposure": 500 million medium term and 500 million short term. The short term was the most problematical.

We reexamined all the lines of credit we had and we cut certain lines of credit that were unused and we re-examined the ones that were being used, we continued a number of them and other firms

[Text]

nous en avons continuées un certain nombre et d'autres entreprises qui étaient en difficulté, nous essayons de trouver un moyen de permettre à l'entreprise d'échelonner sa dette. On est moins porté à donner des crédits additionnels dans ces circonstances-là.

Sur le moyen terme, on avait des crédits qui étaient quand même acceptables et qui continuent d'être acceptables. La réalité, toutefois, c'est que les mexicains eux-mêmes sont beaucoup plus gênés de leur capacité d'acheter à l'étranger. Ils ont coupé pour essayer de serrer et l'impact net pour nous, c'est que le volume de transactions que nous faisons avec le Mexique a été réduit énormément, mais pas à cause de nous mais plutôt à cause de l'appétit, si vous voulez, des entreprises mexicaines à continuer leur expansion.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Est-ce que le Canada, dans sa politique, incluait la possibilité pour nos étudiants universitaires dans les disciplines qui touchent le commerce et l'exportation, à savoir, le génie, la chimie, l'administration et autres, comprenait des stages à l'étranger pour permettre à notre future élite dans le milieu des affaires de connaître le marché étranger?

Je ne suis pas dans l'erreur en passant que l'on a, face à la France et à d'autres pays qui font du commerce depuis des centaines d'années, on a une absence d'expertise et de réseaux internationaux, sauf via des organisations qui comme la vôtre ne peuvent pas couvrir toutes les entreprises mondiales, si chaque année le Canada pouvait former 25 000 jeunes à l'étranger, c'est-à-dire d'avoir un Chinois ici pendant qu'un Canadien est en Chine, d'avoir un Russe dans nos universités pendant que l'on a un Canadien en Russie, je parle tout simplement d'échange réel.

On a des programmes d'échange à l'étranger, généralement on prend chaque année 35 000 étudiants et on envoie à l'étranger 5 000 étudiants. Il me semble que l'on n'arrivera jamais à concurrencer. Est-ce que vous constatez une lacune? Vous êtes quand même l'organisme qui êtes le plus en contact avec les entreprises canadiennes.

**M. Labbé:** Vous avez raison, je crois que le Canada a besoin de plus de gens qui connaissent les marchés internationaux. Cela dit, il y a déjà des organisations en place qui favorisent dans une certaine mesure ce genre d'échange dont on parle. Il y a l'Association des étudiants en sciences économiques et commerciales, l'AESEC, par exemple. Ma fille a été membre de cet organisme, elle a fait un stage en Australie. C'est un système qui marche bien.

Il y en a un autre, je suis aussi conseiller à l'école d'Administration à York, où cela fait parti du curriculum de passer six mois à l'étranger. Il y a une quarantaine ou une cinquantaine d'institutions qui le font, c'est limité mais cela est très utile.

Vous avez raison, on n'a pas exactement les réseaux qu'il nous faut, mais c'est beaucoup plus une fonction de nos entreprises. Il y a des entreprises multinationales qui commencent, on a vu une percée depuis cinq ou six ans au Canada pour ceux qui veulent s'établir à l'étranger. Là aussi, c'est un véhicule qui va être utilisé pour ce genre de chose.

[Traduction]

that were having difficulty, we try to find a way of letting the firm spread out its debt. One is less inclined to give additional credit in such circumstances.

In the medium term, we had credits that were still acceptable and continue to be acceptable. The reality, however, is that the Mexicans themselves are hit much harder in their capacity to buy abroad. They cut back in an attempt to tighten up, and the net impact for us is that the volume of transactions we do with Mexico has been reduced enormously, though due not to ourselves but to the Mexican companies' appetite, if you will, for pursuing their development.

**Senator Hervieux-Payette:** Did Canada, in its policy, include the possibility of our university students in disciplines involving trade and exports, namely engineering, chemistry, administration and others, including periods of study abroad to enable our future elite in the business community to know the foreign market?

I am not wrong in thinking that we have, as against France and other countries who have been trading for hundreds of years, we have a lack of international expertise and connections, except through organizations which, like your own, are unable to cover all worldwide business: if each year Canada could train 25,000 young people abroad, that is, have a Chinese here while a Canadian is in China, have a Russian in our universities while we have a Canadian in Russia, I am simply talking about real exchange.

We have foreign exchange programs, generally we take 35,000 students every year and send 5,000 students abroad. It seems to me that we will never manage to compete. Do you see a gap here? You are the organization that is most in contact with Canadian businesses.

**Mr. Labbé:** You are right: I think Canada needs more people who are familiar with the international markets. That having been said, organizations are already in existence which to some extent promote the type of exchange we are talking about. There is the Association des étudiants en sciences économiques et commerciales, the AESEC, for example. My daughter was a member of that organization, she had a study period in Australia. It is a system that works well.

There is another one: I am also an advisor to the School of Administration at York, where spending six months abroad forms part of the curriculum. There are about forty or fifty institutions doing this, it is limited but very useful.

You are right, we do not exactly have the networks we need, but this is much more a function of our businesses. There are multinational businesses that are beginning, we have seen a breakthrough in Canada over the past five or six years for those wanting to set up abroad. Here again is a vehicle that is going to be used for this type of thing.

[Texte]

J'ai toujours pensé que le Service des délégués commerciaux aurait dû agir plus à cet égard. J'ai commencé ma carrière comme délégué commercial, j'ai passé trois ans à Paris. J'ai toujours prétendu que le Service de délégués commerciaux aurait dû engager plus de gens et les inciter à quitter après un poste ou deux, ayant acquis une certaine expérience sur les marchés internationaux. C'est une autre formule qui pourrait être utilisée. Il y a les compressions budgétaires qui vont gêner cette approche.

Mais, vous avez raison, au point de vue connaissance vraiment des marchés internationaux, il y a des lacunes qu'il faudra essayer de combler d'une façon ou d'une autre.

**Senator Meighen:** At the request of Senator Stratton, and following his example, I will ask the question he wanted to ask and keep it very brief.

What is your view on whether we should coordinate our trade support organizations a bit more, perhaps to the extent of putting the CCC and your own organization together, perhaps, if necessary, with a Chinese wall to separate the prime functions? That was mentioned in the press this morning. I asked the question of Mr. Patriquin when he was before us.

Do you see any connection in terms of the domestic role of FBDB for export-oriented businesses?

**Mr. Labbé:** Allow me to deal with the CCC first. I am an entrepreneur at heart. I was an exporter. This has been discussed before and I was highly tempted. However, on re-examination I determined that that is not the role which Export Development Corporation should and could play. I feel very uneasy about taking someone else's goods, selling them to a third party, being responsible for the guarantee of the performance of those goods, and having the money lent at the same time. I think that would put us in a very difficult situation and I would be reluctant to engage in that. While tempted initially to do it, upon reflection I did not think it was the right way to go.

With regard to the FBDB or a broader organization, quite frankly, the skill set at the Export Development Corporation is unique throughout the world. We have, under one roof, people who understand credit, insurance and international markets and guarantees, but all oriented toward the international market side. To try to divert that skill set and bring other things into it would be counter-productive to the EDC. As in any other organization, I would love to have more growth and expansion in other things, but I do not think that is really the calling of the Export Development Corporation.

I personally would be reluctant to do it. I do not think it would be in the best interests of the skill sets there which are serving Canadian exporters very well today.

**Senator Meighen:** I urge you to pursue your discussions with the banks because the stories we hear from both sides as to the state of negotiations are quite different.

**Mr. Labbé:** I agree. There are different levels in the banks as there are with us, but I think that if you talk to the bank

[Translation]

I have always thought that the Trade Commissioner Service should have been more active in this respect. I started my career as a Trade Commissioner, I spent three years in Paris. I have always maintained that the Trade Commissioner Service should have hired more people and encouraged them to quit after one or two postings, having acquired a degree of experience in international markets. Here is another formula that could be used. There are budget cuts that will work against this approach.

However, you are right: from the standpoint of real knowledge of international markets, there are gaps that we will have to try to fill one way or another.

**Le sénateur Meighen:** À la demande du sénateur Stratton, et suivant son exemple, je poserai les questions qu'il voulait poser et je serai très bref.

Pensez-vous que nous devrions coordonner un peu plus nos organismes de soutien au commerce, peut-être jusqu'au point de fusionner la CCC et votre organisation, si nécessaire, en prévoyant un cloisonnement des fonctions principales? On l'a mentionné dans la presse ce matin. J'ai posé à M. Patriquin, lorsqu'il était devant nous, la question suivante:

Voyez-vous des liens avec le rôle national de la BFD à l'égard des entreprises axées sur les exportations?

**M. Labbé:** Je parlerai d'abord de la CCC. Je suis un entrepreneur dans l'âme. J'ai été exportateur. Il en a déjà été question et j'ai été très tenté par l'idée. Mais en y réfléchissant bien, j'ai conclu que ce n'est pas un rôle que la Société pour l'expansion des exportations devrait et pourrait jouer. Je suis mal placé pour parler des produits d'un autre, pour les vendre à un tiers, pour assumer la responsabilité de la garantie bonne fin sur ces biens et pour prêter de l'argent en même temps. Je pense que cela nous placerait dans une situation très difficile et j'hésiterais à m'engager dans cette voie. Même si l'idée m'a tenté au départ, après réflexion, j'ai conclu que ce n'était pas la bonne solution.

En ce qui concerne la BFD ou une organisation plus large, pour être franc, les compétences qui se trouvent à la SEE sont uniques au monde. Nous avons sous un même toit des gens qui comprennent le crédit, l'assurance, les marchés internationaux et les garanties, mais qui sont tous orientés vers les marchés internationaux. Essayer d'orienter ces compétences autrement et d'y ajouter autre chose irait à l'encontre des buts visés par la SEE. Tout comme dans n'importe quelle autre organisation, j'aimerais qu'il y ait une croissance et une expansion dans d'autres domaines, mais je ne pense pas que ce soit vraiment la vocation de la Société pour l'expansion des exportations.

Personnellement, j'hésiterais à m'engager dans cette voie. Je ne pense pas que ce serait bien exploiter les compétences qui servent très bien les exportateurs canadiens actuellement.

**Le sénateur Meighen:** Je vous incite à poursuivre vos discussions avec les banques, parce que les comptes rendus que nous font les deux camps au sujet de l'état des négociations sont très différents.

**M. Labbé:** Je suis d'accord. Il y a des niveaux différents chez les banques tout comme chez nous, mais je pense que si vous

[Text]

presidents you will find that there are interesting things happening.

**Senator Perrault:** Mr. Chairman, I would appreciate some information regarding the present involvement with Mexico. How many EDC current transactions involve Mexico and what is the dollar amount involved?

Second, you say we support close to 45 per cent of all Canadian exports to eastern Europe. What does that mean in dollar terms? What is your prognosis for the future of assisting exports to that area, which is in some turmoil?

**Mr. Labbé:** We have about \$500 million of loans outstanding to a variety of Mexican institutions. I am comfortable with where that money is right now. I am actually prepared to extend more credits; viable credits, good credits. Short term we started off with about \$400 million or \$500 million dollars. We have cut that back considerably. That is very fast turnover, so it can be managed more quickly. We have approximately \$250 million exposure right now, which is manageable. We will probably lose some money along the way, which is what the insurance business is all about, but it will not be a disaster. There will be room for growth.

I cannot give you a dollar figure on Eastern Europe right now, but I can get it for you if you would like. You are right that it is a difficult market. It is still a very unstable market. There are distinctions between various countries in Eastern Europe and the former Soviet Union.

We try to do risk analysis on a country-by-country basis. We try to figure out how we can do some business and whether the government is prepared to stand behind those transactions and provide an additional degree of guarantee.

I believe that parts of Eastern Europe will grow quite well. Some parts are doing quite well now, while others are not. That is simply because they do not have either the culture or the political will to make the types of changes necessary to turn them into viable economies.

**Senator Perrault:** You obviously established debt reduction standards for Brazil, Peru and Egypt. What kinds of standards are those?

**Mr. Labbé:** Debt reduction is not our business. We do not reduce debt. We have been held harmless by the government. Through a larger forum it decided that debt forgiveness is useful and necessary. We like to collect our money. We are often viewed as being more aggressive than people expect a government organization to be in that we go back and collect the money which is due us.

**Senator Perrault:** Just to clarify, in your brief you say:

Support for private-sector transactions or projects is also now being considered in Brazil and Peru, with Egypt expected to follow soon after talks to implement debt reduction are concluded.

[Traduction]

parlez aux présidents des banques, vous constaterez qu'il se passe des choses très intéressantes.

**Le sénateur Perrault:** Monsieur le président, j'aimerais qu'on me renseigne sur les relations actuelles avec le Mexique. Combien d'opérations de la SEE portent sur le Mexique et quel somme représentent-elles?

Deuxièmement, vous affirmez appuyer près de 45 p. 100 de toutes les exportations canadiennes en Europe de l'Est. Quelle somme cela représente-t-il? Quelles sont vos prévisions concernant l'aide future aux exportateurs dans cette région, qui est un peu en ébullition actuellement?

**M. Labbé:** Nous avons un encours de prêts d'environ 500 millions de dollars avec diverses institutions mexicaines. Ces prêts ne m'inquiètent pas actuellement. Je suis même disposé à accorder plus de crédits, des crédits viables, solides. Pour l'assurance à court terme, nous avons commencé par environ 400 ou 500 millions de dollars. Nous avons réduit cette somme considérablement. Le roulement est très rapide, alors nous pouvons gérer ces opérations rapidement. Nous avons actuellement un volume d'environ 250 millions de dollars, ce qui s'administre bien. Nous perdrons probablement quelques dollars en cours de route, ce qui est normal en assurance, mais ce ne sera pas un désastre. Il y aura des possibilités de croissance.

Je ne peux vous donner de mémoire les chiffres sur l'Europe de l'Est, mais je peux vous les obtenir si vous le désirez. Vous avez raison d'affirmer que c'est un marché difficile. C'est un marché encore très instable. Il y a des différences entre les divers pays de l'Europe de l'Est et l'ex-Union soviétique.

Nous essayons d'analyser les risques pays par pays. Nous essayons de découvrir comment faire affaire avec ces pays et si le gouvernement est disposé à appuyer ces opérations et à donner des garanties supplémentaires.

Je crois que certains pays de l'Europe de l'Est progresseront très bien. Certains s'en tirent assez bien actuellement, d'autres pas. C'est simplement parce que ces pays n'ont ni la culture ni la volonté politique nécessaire pour apporter les changements requis afin de devenir des économies viables.

**Le sénateur Perrault:** Vous avez de toute évidence fixé des normes de réduction de la dette pour le Brésil, le Pérou et l'Égypte. Quelles sont-elles?

**M. Labbé:** La réduction de la dette n'est pas de notre ressort. Nous ne réduisons pas la dette. Le gouvernement ne nous a pas confié cette responsabilité. Au sein d'une tribune plus vaste, le gouvernement a décidé que l'allègement de la dette est utile et nécessaire. Nous aimons recouvrer ce qui nous est dû. On est souvent étonné de voir un organisme public comme le nôtre insister autant pour recouvrer ce qui lui est dû.

**Le sénateur Perrault:** Pour que ce soit clair, vous déclarez dans votre mémoire:

Un soutien destiné à des opérations ou des projets du secteur privé est actuellement à l'étude pour le Brésil et le Pérou. L'Égypte devrait suivre dès que les négociations visant à réduire la dette auront abouti.

[Texte]

That is what I was talking about.

**Mr. Labbé:** I apologize. We had not historically been open in Brazil, because we had some debts outstanding from the government which were not being serviced, and we were not doing very much in Brazil on the loan side at all. We are now looking at Brazil private sector transactions on a case-by-case basis. We are doing the same thing in Egypt and Peru. There is potential there.

**Senator Stewart:** I have a different kind of question. The Canadian Exporters Association, or at least one or two of its members, made reference to the turnover of personnel at the middle level in your corporation. The suggestion was that the compensation paid by the corporation was not adequate; that when you had trained people they were hired away from you. Are you being penny wise and pound foolish?

**Mr. Labbé:** We have been operating under some constraints by the government in terms of salary caps.

**Senator Stewart:** Then let me change the question. Do you think that these restraints had any effect on the ability of the corporation to service its clientele?

**Mr. Labbé:** Honestly, yes, and we are trying to address that with the board right now. It is not an easy problem. It is a problem in the public service generally in terms of skill sets, but it is more acute within the corporation. We operate with some very highly specialized skills which are very much in demand. People can walk out of our organization and command a much larger salary just about anywhere else.

This has always been an issue with the corporation, but it is more acute today and we are trying to address it.

**Senator Stewart:** Roughly how many people are we talking about? I am trying to see how big the penny is.

**Mr. Labbé:** We had turnover last year of close to 12 per cent. It will be higher than that this year.

**Senator Stewart:** How many people does that represent?

**Mr. Labbé:** Twelve per cent is 60 to 70 people. The number may go as high as 100 this year. It is critical.

**Senator Stewart:** That is helpful.

I have one question on this matter of concessionary financing. When I hear about concessionary financing I immediately conclude that we are seeing a new form of imperialism. You are not out to catch a colony, but you are out to catch, commercially, an enterprise and to stay there and reap the benefits, as Great Britain did in the 18th century. They built up an enormous national debt, yet it paid off wonderfully well in the next 150 years.

Do you not think that people in France, for example, are thinking in exactly that way?

**Mr. Labbé:** I am sure that that is the thought process behind it, senator. There is no doubt about that. I am not too sure that it is sustainable. When everyone tries to play the same game, at the

[Translation]

C'est de cela que je parlais.

**M. Labbé:** Pardonnez-moi. Nous n'étions pas favorables aux opérations au Brésil, parce que certaines dettes du gouvernement n'étaient pas remboursées, et nous n'avions pas des prêts très importants au Brésil. Nous étudions désormais individuellement les opérations du secteur privé brésilien. Nous faisons la même chose pour l'Égypte et le Pérou. Il y a des possibilités dans ces pays.

**Le sénateur Stewart:** J'ai une question d'un autre ordre. L'Association des exportateurs canadiens, ou tout au moins deux de ses membres, ont fait allusion au roulement des cadres intermédiaires de votre société. Ils ont laissé entendre que la rémunération n'était pas suffisante, qu'après avoir été formés par votre société, ces cadres vont travailler ailleurs. Est-ce que vous économisez les sous et prodiguez les louis?

**M. Labbé:** Des contraintes imposées par le gouvernement limitent les plafonds salariaux.

**Le sénateur Stewart:** Je poserai la question autrement. Pensez-vous que ces contraintes ont eu des effets sur la capacité de la Société de servir ses clients?

**M. Labbé:** Honnêtement, oui, et nous essayons actuellement de régler ce problème avec le conseil d'administration. Ce n'est pas facile. C'est un problème de compétences qui existe dans la fonction publique en général, mais qui est plus aigu à la Société. Nous avons besoin de compétences très spécialisées, pour lesquelles la demande est très forte. Les employés peuvent quitter la Société et obtenir un salaire beaucoup plus élevé presque n'importe où.

Ce problème a toujours existé à la Société, mais il est plus aigu actuellement et nous essayons de le régler.

**Le sénateur Stewart:** En gros, de combien de personnes s'agit-il? J'essaie de voir l'ampleur des économies.

**M. Labbé:** L'an dernier, nous avons eu un roulement de près de 12 p. 100. Le taux sera plus élevé cette année.

**Le sénateur Stewart:** Cela représente combien de personnes?

**M. Labbé:** Douze pour cent correspond à 60 à 70 personnes. Il pourrait y en avoir jusqu'à 100 cette année.

**Le sénateur Stewart:** C'est bon à savoir.

J'ai une question sur le financement de faveur. Quand j'entends cette expression, je pense immédiatement à une nouvelle forme d'impérialisme. Vous ne cherchez pas à obtenir une colonie, mais plutôt à obtenir, commercialement, une entreprise et à empocher les bénéfices, comme l'a fait la Grande-Bretagne au XVIII<sup>e</sup> siècle. Elle a contracté une dette nationale énorme, mais a très bien réussi à la rembourser au cours des 150 ans qui ont suivi.

Ne croyez-vous pas que les Français, par exemple, pensent exactement de cette façon?

**M. Labbé:** Je ne pense pas qu'ils réfléchissent ainsi, sénateur. Cela ne fait aucun doute. Je ne suis pas certain que ce soit viable à long terme. Quand tout le monde essaie de jouer ce jeu, au bout

[Text]

end of the day the only one that benefits is the country that is getting the return.

**Senator Stewart:** I suppose you are saying that if Canada does not go on the track, for perhaps very good Canadian reasons, we certainly will not lose the race because we never went into it. However, of those who do participate, there will be some winners and some losers.

**Mr. Labbé:** Yes, but we are not entirely off the track. We have substantial concessional financing at play in China, which is one of the biggest markets. That is as far as the Canadian government felt it could afford to play.

With regard to concessional financing, one of the things which I try to explain to some of our Chinese buyers is that it is one issue. However, we can structure deals very quickly, and time is also a very important competitive factor. It is perhaps a little less important for some of the state buying countries, but if you are dealing with commercial enterprises, they will understand that very quickly. There are other markets in which we can operate where we can get some fast returns.

**Senator Stewart:** How much distortion do you have to contend with from predatory practices at the corporate level and at the personal level other than concessionary financing? How serious is the distortion?

**Mr. Labbé:** It is limited. I will not say that it is the be all and end all. It exists and it affects certain exporters. There is no doubt about that. We have lost some contracts in China through concessional financing. However, it is not the be all and end all in terms of what Canada is trying to achieve.

**Senator Stewart:** Are "sweeteners" to government employees a consideration?

**Mr. Labbé:** I do not believe it is a big consideration.

**Senator Kelleher:** I think we all agree that the recovery which Canada is experiencing at this time is an export-led recovery. I think we all agree that money is very short. Having said that, I think it is necessary that we try to support our exporters as much as possible and that you do as much as you can with the banks.

As you know, the banks continue to come here and, to put it nicely, complain about EDC and some of its practices. They say it is moving into fields which they feel they can better handle than you.

One thing I have learned in life, as I am sure you have as well, is that no one is 100 per cent right or 100 per cent wrong. Therefore, I think there must be a little responsibility on each side to do a little better and to hurry up the process of working together. What can be done to speed up this process of working together?

Second, is there anything to be gained by third party intervention to facilitate this process? I know, as do you, that there are differences here. It seems to me that it is taking quite a while to solve them. This problem existed when I was there, which was a few years ago.

I should like to have your comments on that.

[Traduction]

du compte, le seul pays qui en profite est celui qui empoche les bénéfices.

**Le sénateur Stewart:** Je suppose que, d'après vous, si le Canada ne se met pas en piste, peut-être pour de très bonnes raisons, nous ne perdrons certainement pas la course, parce que nous n'y aurons jamais participé. Mais parmi ceux qui y participeront, il y aura des gagnants et des perdants.

**M. Labbé:** Oui, mais nous ne sommes pas tout à fait à l'écart. Nous avons du financement de faveur important en Chine, qui est l'un des plus gros marchés. Le gouvernement a pensé qu'il ne pouvait pas se permettre d'aller plus loin.

En ce qui concerne le financement de faveur, j'essaierai d'expliquer à certains de nos clients chinois que c'est un problème. Mais nous pouvons créer des montages financiers très rapidement et le temps est aussi un facteur concurrentiel très important. C'est peut-être un peu moins important dans les économies d'État, mais lorsqu'on fait affaire avec des entreprises commerciales, elles comprennent très rapidement. Nous pouvons être actifs sur d'autres marchés et cela peut rapporter très vite.

**Le sénateur Stewart:** Quelle est l'ampleur des distorsions auxquelles vous devez faire face, au niveau de la Société et au niveau personnel, autres que le financement de faveur? Quelle est la gravité de cette distorsion?

**M. Labbé:** L'ampleur est très limitée. Je ne dirai pas que c'est la fin du monde. Le problème existe et touche certains exportateurs. C'est évident. Nous avons perdu certains contrats en Chine à cause du financement de faveur. Mais ce n'est pas la fin du monde en ce qui concerne l'objectif du Canada.

**Le sénateur Stewart:** Les «pots-de-vin» aux fonctionnaires sont-ils un facteur?

**M. Labbé:** Je ne crois pas que ce soit un facteur très important.

**Le sénateur Kelleher:** Nous sommes tous d'accord que la reprise en cours au Canada est stimulée par les exportations. Nous convenons tous que nos moyens financiers sont limités. Cela dit, il me paraît nécessaire d'essayer d'appuyer nos exportateurs le plus possible et que vous collaboriez le plus possible avec les banques.

Comme vous le savez les banques continuent de venir nous voir et, pour le dire gentiment, de se plaindre de la SEE et de certaines de ses pratiques. Elles affirment que vous vous engagez dans des domaines où elles sont plus efficaces que vous.

S'il est une chose que j'ai appris dans la vie, tout comme vous j'en suis sûr, c'est que personne n'a jamais complètement raison ni tout à fait tort. Il revient donc aux deux parties de faire un peu mieux et d'accélérer le processus de collaboration. Comment peut-on accélérer ce processus?

Deuxièmement, y a-t-il intérêt à faire intervenir un tiers pour faciliter ce processus? Je sais, tout comme vous, qu'il y a des différences. Il me semble qu'on met beaucoup de temps à les aplanir. Ce problème existait quand j'œuvrais dans ce domaine, il y a quelques années.

J'aimerais avoir votre opinion à ce sujet.

[Texte]

**Mr. Labbé:** You are right; there are two parties to an organization and if we are not moving quickly enough there is probably some responsibility for that on both sides.

You have to look at it in terms of the extremes. One extreme would want to go out and do all kinds of wonderful deals and have us cover them 100 per cent. I do not believe that would provide any more money to Canadian exporters. You need only look at what is happening with small business loans. One hundred per cent cover is a very comfortable thing within which to operate, but I do not think that is what the Canadian government wants, and I really do not think it will provide any more help to Canadian exporters in terms of volume or faster turnaround.

We have been much more successful in finding where we can work more cooperatively with banks. Each bank is different. We have done some aircraft financings, for example, with the CIBC. The other banks are not interested in that. We have done some other things with the Toronto-Dominion and the Bank of Montreal. We have to understand better how we can collectively tailor what we are doing to help the Canadian exporters.

I think it is appropriate for the bank to come to the party with a certain degree of risk, as it is up to us to come to the party with a certain degree of risk. We are in the high-risk end of the business and I recognize that.

We are not profit-driven. We made \$20 million on a \$1 billion equity last year. That is not really profit, but we are maintaining the pot of money which has been entrusted to us for the benefit of the Canadian exporter. That is what I think we should be doing, in addition to figuring out how we can better leverage that. The best way to do that is on a bilateral basis bank by bank, rather than through an association. That is what we have been endeavouring to do and I think we are making process.

**Senator Kelleher:** Would a third party assist?

**Mr. Labbé:** At this stage of the game I would not encourage third-party intervention because I do not think that is the issue.

**The Deputy Chairman:** Mr. Labbé, all of these questions pretty well reflect what your clients have told us over the last little while and what bankers who are involved in this business have told us.

I must say that I have the utmost of respect for anyone who wants to run an organization and make a profit, so I congratulate you on that. However, I have been in the risk-taking business for close to 50 years and I know that if you are in that type of business and you never have a loss, you are leaving a lot of money on the table. No one can be so good that they make money consistently.

Some of your clients are saying that because you want to make money — which is a laudable aim — you will not take risks which could possibly lead to a loss in your annual report and that in doing that you are not being as helpful as they would like you to be.

[Translation]

**M. Labbé:** Vous avez raison, il y a deux parties à une organisation et si nous n'allons pas assez vite, nous en sommes probablement tous les deux responsables.

Il faut regarder la situation en fonction des extrêmes. D'un côté, on voudrait conclure toutes sortes de marchés magnifiques et obtenir une garantie complète de notre part. Je ne crois pas que cela rapporterait davantage aux exportateurs canadiens. Il suffit simplement de regarder ce qui arrive aux prêts aux petites entreprises. Il est très facile d'exercer ses activités quand on a une garantie complète, mais je ne crois pas que c'est ce que veut le gouvernement canadien et je ne crois certainement pas que cela accroîtrait le chiffre d'affaires des exportateurs canadiens ni que cela accélérerait les choses.

Nous avons obtenu beaucoup plus de succès en cherchant à déterminer dans quels domaines nous pouvons collaborer davantage avec les banques. Chaque banque est différente. Nous avons financé des avions, par exemple, avec la CIBC. Nous avons fait d'autres choses avec la Banque Toronto-Dominion et avec la Banque de Montréal. Nous devons mieux comprendre comment adapter collectivement ce que nous offrons aux besoins des exportateurs canadiens.

Il me semble juste que la banque assume une certaine part des risques et que nous fassions de même. Notre tâche consiste à prendre des risques, je le reconnais.

Nous ne visons pas uniquement les profits. Nous avons fait 20 millions de dollars sur un capital-actions de 1 milliard de dollars l'an dernier. Ce n'est pas vraiment des profits. Nous maintenons les sommes qui nous ont été confiées afin d'aider les exportateurs canadiens. Voilà quelle devrait être notre tâche, à mon avis, en plus de trouver des moyens de mieux utiliser cette somme. La meilleure façon, c'est sur une base bilatérale, banque par banque, plutôt que par l'entremise d'une association. C'est ce que nous avons tenté de faire et je pense que nous progressons.

**Le sénateur Kelleher:** Un tiers serait-il utile?

**M. Labbé:** Pour l'instant, je n'encouragerais pas l'intervention d'un tiers, parce que le problème ne se situe pas à ce niveau-là.

**Le vice-président:** Monsieur Labbé, toutes ces questions traduisent assez bien ce que vos clients nous disent depuis un moment et ce que nous déclarent les banques qui oeuvrent dans ce domaine.

J'avoue avoir le plus grand respect pour toute personne qui veut diriger une organisation et réaliser des profits. Je vous félicite donc. Mais je prends des risques depuis près de 50 ans et je sais que, dans ce domaine, quand on ne perd jamais rien, on se prive aussi de profits importants. Personne ne réussit à gagner à tout coup.

Certains de vos clients affirment que, parce que vous voulez réaliser des profits (ce qui est un objectif louable) vous ne prenez pas de risques susceptibles de résulter en une perte dans votre bilan annuel et que, ce faisant, vous n'êtes pas aussi utile que vous aimeriez l'être.

## [Text]

You say in your report:

As we improve the recoveries in our non-performing loans and strengthen our balance sheet, we are able to take additional risk in support of Canadian business abroad.

It sounds like you will find some mad money in the bottom of a drawer to do that instead of using your normal funds. Is that what this means?

**Mr. Labbé:** No, with all due respect, senator, we do lose money transaction-by-transaction, but we have a broad enough base that we do not lose money overall.

With regard to money coming in, we have been very fortunate. The Canadian government has given debt forgiveness to a certain number of countries and, through agreement with the Canadian government, we allowed that money to flow to the bottom line. Last year, \$150 million came in. That is the taxpayers' money. It is still there and it is working for the benefit of Canadian exporters. That stronger capital base will enable us to borrow more money, leverage more money and do more things.

The \$20 million I was talking about is 2 per cent on a capital base. That is the rate of inflation. In terms of non-loss, I have tried to at least maintain the inflation rate of the value of the money. It is very easy to lose \$20 million. I could lose \$500 million very easily. That is the easiest thing in the world to do. The toughest thing in the world is to structure those deals, analyze those risks and price them as finely as we can for the benefit of Canadian exporters, which is what we have been trying to do.

**The Deputy Chairman:** When I referred to not having a loss, I did not mean an individual loss but an overall loss. During my career I encountered many insurance companies which were reputed to be very good at providing fire insurance on pig iron under water. They are not around anymore. The ones that took risks lasted a lot longer.

In answer to Senator Kelleher's question you spoke about having to guarantee 100 per cent. I wonder why one has to guarantee 100 per cent rather than 85 per cent as you do when you make a loan? Why does it have to be 100 per cent?

**Mr. Labbé:** It is not always 100 per cent. That is what is being proposed by some people. I said that is one extreme. In the Ankara metro situation, for example, we provided guarantees for 85 per cent. We also lent money directly. There are ways of structuring those things.

**The Deputy Chairman:** I got the impression from the witnesses who appeared before us that one of the big reasons that you prefer to make loans rather than give guarantees is that you borrow the money from the capital markets, lend it to these people and, of course, make a profit on the spread, whereas, if you were doing guarantees instead, there would be less of a markup. Our witnesses have told us that this could possibly reduce their costs by 100 basis points which might very well be

## [Traduction]

Vous déclarez dans votre mémoire:

À mesure que nous élevons le taux de recouvrement de nos prêts-problèmes et renforçons notre situation financière, nous pouvons prendre des risques supplémentaires à l'appui des entreprises canadiennes à l'étranger.

On dirait que vous allez faire appel à un trésor caché au fond d'un tiroir au lieu de vous servir de vos fonds normaux. Ai-je bien compris?

**M. Labbé:** Non, avec tout le respect que je vous dois, sénateur, nous essayons des pertes individuelles, mais notre base est assez large pour ne rien perdre au bout du compte.

En ce qui concerne les entrées de fonds, nous avons eu beaucoup de chance. Le gouvernement canadien a allégé la dette de certains pays et, en accord avec lui, nous avons comptabilisé ces sommes. L'an dernier, nous avons eu ainsi des revenus de 150 millions de dollars. Ce sont des deniers des contribuables encore en notre possession et que nous mettons à la disposition des exportateurs canadiens. Cette base de capital plus solide nous permettra d'emprunter davantage, d'avoir un effet de levier plus important et de réaliser plus de choses.

Les 20 millions de dollars que j'ai évoqués représentent environ 2 p. 100 de notre capital-actions. C'est le taux d'inflation. J'ai essayé de ne pas perdre d'argent et de maintenir au moins la valeur réelle de nos avoirs. Il est très facile de perdre 20 millions de dollars. Je pourrais perdre 500 millions très facilement. Il n'y a rien de plus facile au monde. Le plus difficile, c'est de structurer les marchés, d'analyser les risques et de déterminer leur prix aussi exactement que possible au profit des exportateurs canadiens, et c'est ce que nous essayons de faire.

**Le vice-président:** Quand j'ai parlé d'absence de pertes, je ne pensais pas à une perte en particulier, mais plutôt à une perte globale. Au cours de ma carrière, j'ai vu de nombreux assureurs qui excellaient dans l'art d'assurer contre les incendies de la fonte submergée. Ils ont disparu. Ceux qui ont couru des risques ont duré beaucoup plus longtemps.

En réponse à la question du sénateur Kelleher, vous avez évoqué les garanties intégrales. Je me demande pourquoi il faut donner une garantie à 100 p. 100 au lieu d'une garantie à 85 p. 100 comme on le fait pour un prêt. Pourquoi faut-il aller jusqu'à 100 p. 100?

**M. Labbé:** Ce n'est pas toujours 100 p. 100. C'est ce que proposent certains. J'ai déclaré que c'est un extrême. Dans le cas du métro d'Ankara, par exemple, nous avons donné une garantie de 85 p. 100. Nous avons aussi effectué des prêts directement. Il y a toujours des moyens de structurer le financement.

**Le vice-président:** J'ai eu l'impression, en entendant les témoins qui ont comparu devant nous, que l'une des raisons principales pour lesquelles vous préférez accorder des prêts plutôt que des garanties est que vous empruntez sur les marchés financiers, prêtez les fonds ainsi obtenus et réalisez bien sûr un profit sur l'écart entre les deux, tandis que si vous accordiez des garanties, la marge de profit serait moins importante. Nos témoins nous ont déclaré que cela pourrait réduire leurs coûts de

[Texte]

enough to make them a lot more competitive in the market, particularly in this race of trying to mix aid and money.

Would there not be an advantage to the exporter if, rather than a loan, you gave them a guarantee of 85 per cent rather than 100 per cent? Would that not reduce his cost, thereby making his bid more competitive?

**Mr. Labbé:** I am not sure that the cost would be passed on to the exporter. It may be passed on to the buyer, but I am not sure that it would be passed on to the exporter. That is not clear.

**The Deputy Chairman:** I am talking about the price which the buyer must pay. You become competitive if you lower that. Evidently it is not the cost of manufacturing the export. The witnesses were talking about what they have to charge their client.

**Mr. Labbé:** I do not think we have lost very many deals on pricing.

**The Deputy Chairman:** Some people who appeared here thought they had lost a lot of deals on pricing. They felt they had lost a lot of deals due to the fact that you were not adventurous enough, that you were too concentrated on making money, and that you wanted to work on the spread rather than giving guarantees so that in the end their bid would be lower. Those were the two major criticisms and they have been reflected in what you have heard in the questions of various senators.

**Mr. Labbé:** We deal with our customer base fairly regularly. You are right to say that we do not take on every risk. However, I do not think very many organizations will take on any risk no matter what. Our challenge is to find what the right balance is. If the Government of Canada, in its wisdom, decides that it wants us to lose money, we could organize to do that as well.

**The Deputy Chairman:** You can use the Canada Account for that.

**Mr. Labbé:** The Canada Account is only 5 per cent of our total business. It comes in very handy for the very-high-risk deals.

**The Deputy Chairman:** If you do not want to increase your risk-taking ability, but you can reduce the cost which must be built in to a tender, would taking the guarantee route rather than the loan route not be a way of helping these people in the way that they have requested?

**Mr. Labbé:** Our concern is that if that guarantee — which at the end of the day is the same as putting the money out — is lost, it would hit us much harder.

**The Deputy Chairman:** Yes, but it does not cost as much to finance a guarantee as it does to finance a loan. We are working on one-tenth or one-eighth or one-sixteenth on these bids, are we not?

**Mr. Labbé:** I am talking about the disappearance of the money at the end of the day.

[Translation]

100 points de base, ce qui pourrait suffire à les rendre beaucoup plus concurrentiels sur le marché, en particulier dans cette course à l'aide liée et au financement.

Serait-il avantageux pour l'exportateur de lui donner, au lieu d'un prêt, une garantie de 85 p. 100 plutôt que de 100 p. 100? Ne serait-ce pas une façon de réduire ses coûts et de rendre son offre plus compétitive?

**M. Labbé:** Je ne suis pas certain que les coûts seraient réduits pour l'exportateur. Ils le seraient peut-être pour l'acheteur, mais je ne suis pas convaincu qu'ils le seraient pour l'exportateur. Ce n'est pas clair.

**Le vice-président:** Je parle du prix que doit payer l'acheteur. Vous devenez concurrentiel si vous l'abaissez. De toute évidence, il ne s'agit pas du coût de fabrication de l'exportation. Les témoins désignaient ce qu'ils doivent exiger de leurs clients.

**M. Labbé:** Je ne pense pas que nous avons perdu beaucoup de marchés à cause des prix.

**Le vice-président:** Certains témoins qui ont comparu devant nous nous ont affirmé le contraire. Ils estimaient avoir perdu beaucoup de marchés parce que vous n'êtes pas assez aventureux, que vous cherchez avant tout à réaliser un profit et que vous voulez miser sur l'écart entre les taux plutôt que de donner des garanties afin que leur soumission soit moins élevée. Ce sont les deux critiques importantes, et elles ont été exprimées dans les questions posées par divers sénateurs.

**M. Labbé:** Nous négocions avec nos clients assez régulièrement. Vous avez raison d'affirmer que nous ne courons pas tous les risques. Mais je ne crois pas que beaucoup d'organisations sont prêtes à courir tous les risques, à n'importe quel prix. Le défi pour nous consiste à trouver le bon équilibre. Si le gouvernement du Canada, dans sa sagesse, décidait qu'il veut que nous perdions de l'argent, nous pourrions exaucer son vœu.

**Le vice-président:** Vous pouvez vous servir du Compte du Canada à cette fin.

**M. Labbé:** Le Compte du Canada ne représente que 5 p. 100 de notre chiffre d'affaires. Il est très utile pour les marchés très risqués.

**Le vice-président:** Si vous ne voulez pas augmenter votre capacité de prendre des risques, mais pouvez réduire le coût qui doit être pris en considération dans une soumission, les garanties plutôt que les prêts ne seraient-elles pas une façon d'aider ces gens comme ils l'ont demandé?

**M. Labbé:** Nous craignons que si cette garantie (qui revient à une sortie de fonds) résulte en une perte, les conséquences négatives pour nous seraient beaucoup plus graves.

**Le vice-président:** Oui, mais c'est moins cher pour nous de financer une garantie plutôt qu'un prêt. On joue avec des marges d'un dixième, d'un huitième ou d'un seizième dans ces soumissions, n'est-ce pas?

**M. Labbé:** Je parle de l'argent qui disparaîtrait au bout du compte.

[Text]

**The Deputy Chairman:** If you are going to lose the money, it does not matter which way you lose it. If you lose it because you gave a guarantee or because you gave a loan, it is the same amount of money. I do not see the difference between a loss on a loan or a loss on a guarantee. If the loss occurs, evidently the guarantor has to pay. So there is no problem there. I am talking about the cost which must be built in to the tender to the third party who will buy the export from Canada. If we went the guarantee route rather than the loan route, perhaps there would be a savings in cost which might help export more of our products. This is certainly what the Canadian Exporters' Association has told us.

**Mr. Labbé:** We are part of the Exporters' Association. We have continuing dialogue with the Exporter's Association with regard to these issues and the best way to move forward.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much Mr. Labbé. I can only recommend that you go back to the Exporters' Association and ask them to repeat to you what they said here and that you take note of the some of the questions which have been posed to you today.

Thank you very much for your appearance.

Our next witness is from the Canadian Finance and Leasing Association. Mr. Gordon Thompson is the President and Chief Operating Officer.

Welcome back Mr. Thompson.

**Mr. Gordon Thompson, President and Chief Operating Officer, Canadian Finance and Leasing Association:** Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to be here once again. Before I start my presentation, I wish to mention that it was a pleasure for our association to have had the opportunity to share the spotlight with this committee in an article which appeared in the *Financial Post* a few weeks ago with a picture of your chairman. I was quoted in that article as having said that we appeared before these committees with a certain amount of awe and respect. I probably went a little too far when I used the word "fear". I assure you that I am not afraid of you; it was strictly for the 30-second clip.

I should like to thank the committee again for inviting the Canadian Finance and Leasing Association to appear before you today. Our goal when we appeared before this committee in April was to inform the committee that our 114 members across Canada, with in excess of \$50 billion in financing in place with Canadian enterprises and entrepreneurs, represented an important source of incremental financing for Canadian business.

In addition, we wanted to bring the straightforward message to the committee that lending does not equal banking and, as such, public policy decisions affecting the financial services sector should recognize that borrowers need more choice, not more regulation. Where would the automobile industry be in Canada, or indeed in North America, if GM, Ford and Chrysler did not have the Japanese and the German auto makers snapping at their heels and making them more competitive?

[Traduction]

**Le vice-président:** Si vous perdez de l'argent de toute façon, peu importe comment vous le faites. Que vous en perdiez parce que vous avez donné une garantie ou parce que vous avez accordé un prêt, le montant est identique. Je ne vois pas de différence entre une perte sur un prêt et une perte sur une garantie. En cas de perte, le garant doit évidemment payer. Le problème n'est pas là. Je parle du coût qui doit être pris en considération dans la soumission au tiers qui achètera l'exportation canadienne. Si nous offrions des garanties plutôt que des prêts, il y aurait peut-être des économies de coûts susceptibles de faire accroître nos exportations. C'est certainement l'opinion que nous avons entendue de l'Association des exportateurs canadiens.

**M. Labbé:** Nous faisons partie de l'Association des exportateurs canadiens. Nous dialoguons constamment avec l'association au sujet de ces questions et de la meilleure route à prendre pour progresser.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Labbé. Je ne peux que vous recommander de demander à l'Association des exportateurs de vous répéter ce qu'elle a déclaré ici et de tenir compte de certaines questions qui vous ont été posées aujourd'hui.

Merci beaucoup pour votre témoignage.

Notre prochain témoin représente l'Association canadienne de financement et de location. M. Gordon Thompson en est le président et chef de l'exploitation.

Bienvenue à nouveau, monsieur Thompson.

**M. Gordon Thompson, président et chef de l'exploitation, Association canadienne de financement et de location:** Merci beaucoup, monsieur le président. C'est un plaisir de me retrouver ici. Avant de commencer mon exposé, je tiens à mentionner que nous avons été ravis de partager la vedette avec le comité dans un article publié dans le *Financial Post* il y a quelques semaines et qui était accompagné d'une photo de votre président. On a rapporté dans cet article que nous sommes remplis de crainte et éprouvons beaucoup de respect lorsque nous comparaissons devant les comités. Je suis probablement allé un peu trop loin en employant le mot «crainte». Je vous assure que je n'ai pas peur de vous, c'était strictement pour la séquence de 30 secondes.

Je tiens à remercier le comité d'avoir invité, une fois de plus, l'Association de financement et de location à comparaître devant vous aujourd'hui. Lorsque nous nous sommes présentés devant vous en avril dernier, notre but était de vous signifier qu'avec plus de 50 milliards de dollars en financement établi et consenti à des entreprises canadiennes, nos 114 membres sont une source importante de financement supplémentaire pour les entreprises canadiennes.

De plus, nous avons voulu exprimer très clairement qu'un prêteur n'est pas nécessairement une banque et que, partant, les décisions liées aux politiques publiques qui touchent le secteur des services financiers devraient offrir aux emprunteurs plus de choix et non pas une réglementation plus lourde. Où en serait l'industrie automobile si GM, Ford et Chrysler n'avaient pas eu les constructeurs japonais et allemands sur les talons pour les forcer à devenir plus compétitifs?

[Texte]

I would like to turn now to export financing, which is the point of this committee's hearings, and the role of non-bank lenders. The majority of our members in Canada are part of a global partnership of one form or another. For some, such as AT&T, GE Capital Canada and Comdisco Canada Ltd., this is achieved through foreign ownership by foreign companies operating world wide. For other companies, such as the Newcourt Credit Group, Commcorp Financial Services Limited and others, their reach is expanded by opening offices around the world or by forming alliances. The intent in all cases is the same, and that is to provide the Canadian manufacturer with a sales finance program that is seamless through to the end user regardless of where they might be in the world.

When it comes to facilitating finance for these export sales, not all lending institutions are created equal. Deposit-based lending institutions operate in highly regulated environments in all markets around the world. Often these regulations result in difficult operating obstacles for them and in some cases act as barriers to entry for deposit-based lenders.

The asset-based finance companies which we represent are much more agile at moving around the globe with their clients because they are not in the deposit-taking business and, as such, operate almost in a borderless environment.

For the majority of our members, the EDC has not played an important role in their global financing for two reasons. First, the transaction size has typically been below the thresholds that would be of interest to EDC. Second, the programs of EDC over the years have been designed for delivery by deposit-taking institutions and not by non-bank lenders.

We are aware that EDC is being pushed by its political masters to do more for small business in Canada. The *Toronto Star* recently reported that Minister of International Trade, Roy MacLaren, and Minister of Finance, Paul Martin, had met with the Export Development Corporation and, to quote the article, "the big banks", to urge them to find new ways to extend credit for small exporters. Emerging from these discussions, as you heard earlier this morning, are new programs under which small exporters can have their foreign sales insured and allow EDC to provide guarantees to banks in case the exporters fail. As a result, business should be able to use foreign sales as collateral in arranging loans with their banks. It is a great program if one is funding foreign sales through a bank.

The exclusion of non-bank lenders from this program once again points to the need to approach public policy matters with a view to expanding the availability of credit and giving borrowers more real choice in that selection, not only of alternate sources of financing but also alternate and frequently better forms of financing. Non-bank lenders are also far better able to service export financing needs of Canadian manufacturers. It would be

[Translation]

J'aimerais maintenant passer à la question du financement des exportations et des prêteurs non bancaires. La majorité des entreprises canadiennes qui sont membres de l'ACFL font partie d'un partenariat international d'une façon ou d'une autre. Certaines, comme AT&T, GE Capital Canada et Comdisco Canada Ltd., appartiennent à une entreprise étrangère dont le marché est mondial. Pour d'autres, comme le *Newcourt Credit Group* et *Commcorp Financial Services Limited*, l'expansion internationale se fait grâce à des associations et à l'ouverture de bureaux à l'étranger. Dans tous les cas, le but est le même: fournir aux manufacturiers canadiens un programme de financement des ventes uniforme jusqu'à l'utilisateur final, peu importe l'endroit où il se trouve.

Lorsqu'il s'agit de faciliter le financement pour ces ventes à l'exportation, toutes les institutions de prêt ne sont pas égales. Les institutions de dépôt qui consentent des prêts travaillent dans un contexte fortement réglementé sur tous les marchés mondiaux. Bien souvent, la réglementation crée des difficultés de fonctionnement et, dans certains cas, des obstacles pour les institutions de dépôt qui consentent des prêts.

Les entreprises de financement reposant sur l'actif que nous représentons peuvent faire des affaires beaucoup plus facilement avec des clients dans le monde entier parce qu'elles ne sont pas des institutions de dépôt et, ainsi, elles peuvent oeuvrer dans un milieu pratiquement sans frontières.

Pour la majorité de nos membres, la SEE n'a pas joué un rôle important dans le financement à l'échelle mondiale pour deux raisons principales. Tout d'abord, la taille des transactions s'est généralement retrouvée sous le seuil qui intéresserait la SEE. Deuxièmement, les programmes ont été conçus pour être exécutés par les institutions de dépôt et non par les prêteurs non bancaires.

Nous sommes conscients du fait que ses dirigeants politiques exercent des pressions sur la SEE pour qu'elle fasse plus pour les petites entreprises. Dans un article du *Toronto Star*, on signalait récemment que le ministre du Commerce, Roy MacLaren, et le ministre des Finances, Paul Martin, ont rencontré les représentants de la SEE et des «grandes banques», pour citer l'article, afin de leur demander instamment de trouver de nouvelles façons de consentir du crédit aux petits exportateurs. Le résultat de ces discussions, comme vous l'avez entendu ce matin, est de nouveaux programmes grâce auxquels les petits exportateurs peuvent obtenir des assurances sur leurs ventes à l'étranger et qui permettent à la SEE de fournir aux banques des garanties dans le cas où un exportateur connaîtrait un échec. Cela signifie que les entreprises devraient être en mesure d'utiliser leurs ventes à l'étranger comme garanties lorsqu'elles empruntent auprès des banques. C'est un super programme, si c'est une banque qui finance ses ventes à l'étranger.

L'exclusion des prêteurs non bancaires de ce programme montre, encore une fois, qu'il est nécessaire d'aborder les questions de politique publique de façon à permettre un plus grand accès au crédit et à donner aux emprunteurs un véritable choix, non seulement en ce qui concerne les sources de financement, mais aussi à des formes de financement autres et souvent meilleures. Les prêteurs non bancaires sont mieux à même de

[Text]

analogous to the government developing a program to improve air passenger service in Canada and that program only being available to Air Canada and Canadian. What about the regional carriers and the niche players in the airline industry?

In conclusion, once again, in its review of the financial system in Canada, we urge this committee to keep in mind the full spectrum of financial service providers that are in the market to meet the needs of Canadian business. The committee should also keep in mind that some of these institutions are, by definition, actually better suited to exporting than others.

We also urge this committee to act to ensure that in the review of government export financing programs that the asset-based financing industry or non-banks in Canada are not excluded, either by design or default, from these programs.

**The Deputy Chairman:** Perhaps you would be good enough to lead me through some points on which I am not clear. You stated that there is a new program in which small exporters can insure their foreign sales and allow EDC to provide guarantees to banks. This is what we were discussing a little while ago. We thought that the exporters had suggested that this might be a route more often used by EDC rather than making loans. The government does not seem to want your organization involved and you are asking us to change it so that non-deposit-taking institutions could get a guarantee from EDC?

**Mr. Thompson:** Correct. Earlier today, Mr. Labbé continually mentioned that the program is being run with the banks. I heard the word "banks" 15 times. Our industry, the non-bank financial institutions in Canada, as we explained when we were here in April, does all forms of lending, from conditional sales contracts to lease contracts to structured financing deals. Yet, once again, either by design or default, we are rejected in terms of delivery of these programs. That is basically our argument.

**The Deputy Chairman:** Why do you think that is? In your view, why are you excluded?

**Mr. Thompson:** As I stated when we last appeared before the committee, we had not done a very good job lobbying policy makers in Ottawa with respect to our involvement in that type of program. When we put the question to the Minister of Industry with respect to why we are not included in the Small Business Loans Act in Canada, the answer was, "We don't know, but let's talk about how you can be in the program."

EDC has had a tendency to operate first as an insurance company and second, now, as a lender, but certainly in all the years it operated as an insurance company it was a government-run insurance program for the banks in the same manner as, for

[Traduction]

répondre aux besoins en financement des exportations des manufacturiers canadiens. Ce serait un peu la même chose si le gouvernement élaborait un programme pour améliorer le service aux passagers aériens et ne l'offrirait qu'à Air Canada et Canadien. Qu'arriverait-il aux transporteurs régionaux et à qui occupent des créneaux spécialisés dans l'industrie aérienne?

En conclusion, encore une fois, nous recommandons au comité de garder à l'esprit, dans son examen du système financier canadien, l'éventail complet des fournisseurs de services financiers qui sont sur le marché afin de répondre aux besoins en financement des entrepreneurs canadiens. Le comité devrait aussi se rappeler que certaines de ces institutions, par définition, sont mieux en mesure de soutenir le financement des exportations que d'autres.

De plus, nous prions instamment le comité d'agir de manière à ce que, dans l'examen des programmes gouvernementaux de financement des exportations, l'industrie du financement reposant sur l'actif (non bancaire) du Canada ne soit pas exclue des programmes, que ce soit de manière délibérée ou non.

**Le vice-président:** Auriez-vous l'obligeance de me donner des explications sur certains points qui ne sont pas clairs dans mon esprit? Vous avez déclaré qu'il y a un nouveau programme par lequel les petits exportateurs peuvent assurer leurs ventes à l'étranger et permettre à la SEE de fournir des garanties aux banques. Nous en discussions justement il y a un moment. Nous pensions que les exportateurs avaient proposé de recourir plus souvent à ce mécanisme au lieu que la SEE accorde des prêts. Le gouvernement ne semble pas vouloir que votre organisation participe et vous nous demandez de changer les règles du jeu afin que les institutions autres que les institutions autres que les institutions de dépôt puissent obtenir une garantie de la SEE?

**M. Thompson:** C'est exact. Il y a un instant, M. Labbé n'a cessé de répéter que le programme est offert en collaboration avec les banques. J'ai entendu le mot «banques» 15 fois. Notre industrie, les institutions financières non bancaires du Canada, comme nous l'avons expliqué lorsque nous avons comparu en avril, effectue toutes les formes de prêts, depuis les contrats de vente conditionnelle jusqu'aux contrats de crédit-bail et aux montages financiers. Or, une fois de plus, volontairement ou non, on nous empêche d'offrir ces programmes. Voilà essentiellement ce que nous faisons valoir.

**Le vice-président:** Pourquoi en est-il ainsi, selon vous? Pourquoi êtes-vous exclus, à votre avis?

**M. Thompson:** Comme je l'ai indiqué lorsque nous avons comparu devant le comité, nous n'avons pas très bien réussi à influencer les décideurs à Ottawa au sujet de notre participation à ce type de programme. Quand nous avons demandé au ministère de l'Industrie pourquoi nous n'étions pas visés par la Loi sur les prêts aux petites entreprises au Canada, ils nous ont répondu qu'ils ne savaient pas, mais qu'on pouvait discuter des moyens de nous intégrer au programme.

La SEE a tendance à agir d'abord comme assureur, puis comme prêteur, mais il est certain que durant toutes ces années où elle a agi comme assureur, il s'agissait d'un programme d'assurance administré par le gouvernement à l'intention des banques, au

[Texte]

many years, CMHC ran the National Housing Act which was a mortgage loan guarantee program for the banks.

In terms of public policy, if we really want to help small- to medium-sized business to expand and to allow them to be competitive in the export marketplace, EDC has to recognize that there are other people lending money around the world to support Canadian manufacturers, and include us in those programs.

**The Deputy Chairman:** Can you tell this committee whether your exclusion is in a law or in regulations?

**Mr. Thompson:** I cannot answer the question specifically. This week I spent a great deal of time trying to get information about this program of EDC. I have not yet been able to get my hands on either the guidelines or the act, so I do not know. I suspect it is by regulation because the program came into effect in the changes that were made in 1992, which also gave them the powers to get into other areas such as working capital loans.

**The Deputy Chairman:** These would be EDC regulations?

**Mr. Thompson:** That is correct. That was done by regulation.

**The Deputy Chairman:** Evidently, if they did it like that, it was because they did not want you in the game?

**Mr. Thompson:** Yes.

**The Deputy Chairman:** You heard the testimony of the Exporters' Association and some of the questioning of those witnesses by this committee. The gist of it was that guarantees might be the way to go in order to reduce costs and allow more players into the field. The committee has received that message pretty clearly and certainly will see how the non-bank lenders might be involved.

**Senator Stratton:** What is the membership of the Canadian Finance and Leasing Association comprised of?

**Mr. Thompson:** We have 114 members across Canada. They have roughly \$50 billion dollars in asset financing in place. They did roughly \$18 billion to \$22 billion worth of business in 1994. Our membership includes companies like Newcourt Credit Group, AT&T, GE Capital Canada, Comdisco Canada Ltd. and Commcorp.

**Senator Stratton:** Are you referring to venture capital?

**Mr. Thompson:** No, not venture capital. We are in the equipment financing business, that is, asset-based financing. We are into everything from computers to aircraft.

**The Deputy Chairman:** Sir, we have listened attentively to your message. Thank you very much for appearing here today.

Our final witnesses today are from Trade Indemnity; Mr. Thomas Leonard, Executive Vice-President and Mr. Ian Miller, Vice-President, Underwriting.

**Mr. Thomas Leonard, Executive Vice-President, Trade Indemnity:** Honourable senators, I run the Canadian operation of

[Translation]

même titre que, pendant des années, la SCHL a administré la Loi nationale sur le logement, qui était un programme de garantie des prêts hypothécaires à l'intention des banques.

En ce qui concerne les politiques publiques, si nous voulons vraiment aider les petites et moyennes entreprises à grandir et leur permettre d'être plus compétitives sur les marchés à l'exportation, la SEE doit reconnaître qu'elle n'est pas la seule au monde à accorder des prêts pour aider les fabricants canadiens et qu'elle doit nous inclure dans ses programmes.

**Le vice-président:** Pouvez-vous nous dire si vous êtes exclus par la loi ou par un règlement?

**M. Thompson:** Je ne peux répondre précisément à cette question. Cette semaine, j'ai passé beaucoup de temps à essayer d'obtenir de l'information sur ce programme de la SEE. Je n'ai pas pu mettre la main sur les lignes directrices ni sur la loi, alors je ne saurais dire. Je suppose que c'est par règlement, parce que le programme a été lancé après les changements apportés en 1992 donnant à la SEE les pouvoirs de se lancer dans d'autres domaines comme les prêts pour fonds de roulement.

**Le vice-président:** Il s'agirait du règlement sur la SEE.

**M. Thompson:** En effet. Cela s'est fait par règlement.

**Le vice-président:** De toute évidence, s'ils ont agi ainsi c'est qu'ils ne voulaient pas que vous participiez vous aussi?

**M. Thompson:** Oui.

**Le vice-président:** Vous avez entendu le témoignage de l'Association des exportateurs et certaines questions posées à ces témoins par le comité. Essentiellement, les garanties pourraient permettre de réduire les coûts et de permettre à un plus grand nombre de participants d'entrer en jeu. Le comité a compris ce message très clairement et réfléchira certainement aux moyens de faire participer les prêteurs non bancaires.

**Le sénateur Stratton:** Combien y a-t-il de membres de l'Association canadienne de financement et de location?

**M. Thompson:** Nous avons 114 membres au Canada. Les avoirs financés se chiffrent actuellement à environ 50 milliards de dollars. Le chiffre d'affaires s'est situé en gros, entre 18 et 22 milliards de dollars en 1994. Nos membres comprennent des entreprises comme *Newcourt Credit Group*, *AT&T*, *GE Capital Canada*, *Comdisco Canada Ltd.* et *Commcorp*.

**Le sénateur Stratton:** S'agit-il de capital de risque?

**M. Thompson:** Non, pas de capital de risque. Nous finançons les achats d'équipement, autrement dit, les actifs. Nous finançons un peu de tout, des ordinateurs jusqu'aux avions.

**Le vice-président:** Monsieur, nous avons été très attentifs à votre message. Merci beaucoup d'être venu témoigner aujourd'hui.

Nos derniers témoins représentent *Trade Indemnity*. Il s'agit de M. Thomas Leonard, vice-président exécutif, et de M. Ian Miller, vice-président, Souscriptions.

**M. Thomas Leonard, vice-président exécutif, Trade Indemnity:** Honorables sénateurs, je dirige le volet canadien de

*[Text]*

Trade Indemnity. With me is Ian Miller, our Vice-President of Underwriting.

I wish to thank you for the opportunity to appear again before the committee. I have gone through the research study and found that it covered a large number of issues.

As senators are aware, I am here to discuss short-term credit insurance. I recognize that much of the discussion so far has been on medium- and long-term insurance and financing. I have attempted to do this in the context of short-term credit insurance in other countries around the world. Because we are a branch of a British company, I will focus primarily on experience in the United Kingdom. I will also highlight the importance of a strong private sector, show the direction in which some of the European Union countries are moving and make a number of comments on the study.

Short-term exports are insured by both the private and the public sector. Unfortunately, it was not clear in the report what portion of exports in the various countries are private sector insured. This perhaps detracted from the effectiveness of the report in as much as the private sector alternative and potential was not fully explored. To illustrate the significance of this, over half of Germany's short-term insured exports are private sector insured. In Canada, the estimated insured sales of private sector credit insurers is about \$10 billion and approximately \$2.5 billion is export sales. This compares with EDC's \$8 billion of insured sales.

Rather than focus on expanding EDC's role, we would hope that the committee would work toward how the government can work with the private sector to fulfil key objectives.

With respect to recommendation number two, the suggestion that EDC's penetration of the domestic insurance market may contribute to cash surpluses which can be used for targeting riskier markets presupposes that the domestic insurance market would generate significant profits. This, of course, would be the case if the private sector were squeezed out, but in normal competitive situations on a level-playing field, the cash surpluses would only be sufficient to meet normal returns expected in the private sector. As well, there were no comments on how these efforts would impact the private sector which is currently facilitating \$10 billion in Canadian company sales.

It is important that we clearly segregate short-term credit insurance from medium and long-term. In most countries short-term credit insurance is a business available from the private sector. Most short-term business does not need government support because reinsurance is available in the private sector market to support it.

The trend in most European Union countries is toward privatization of the short-term portion of the public sector's credit insurance business. The rationale behind this is that the European Union wants to level the playing fields, not only in each country but also within the union, and governments in general there are

*[Traduction]*

*Trade Indemnity.* Je suis accompagné par Ian Miller, notre vice-président, Souscriptions.

Je tiens à remercier le comité de nous avoir invités à nouveau à comparaître. J'ai lu l'étude et constaté qu'elle abordait de nombreux sujets.

Comme les sénateurs le savent très bien, je suis ici pour discuter de l'assurance-crédit à court terme. Je reconnais que, jusqu'ici, les discussions ont surtout porté sur l'assurance et le financement à moyen et à long terme ailleurs dans le monde. Parce que nous sommes une succursale d'une société britannique, je mettrai l'accent sur l'expérience au Royaume-Uni. Je ferai également ressortir l'importance d'un secteur privé fort, montrerai la direction que quelques pays de l'Union européenne ont prise et ferai quelques observations sur l'étude.

Les exportations à court terme sont assurées par le secteur privé et le secteur public. Malheureusement, le rapport n'indique pas clairement quelle portion des exportations aux divers pays est assurée par le secteur privé. Cette lacune réduit peut-être l'efficacité du rapport puisque le rôle et le potentiel du secteur privé ne sont pas analysés à fond. Afin d'illustrer l'importance du secteur privé, je signale que plus de la moitié des exportations assurées à court terme le sont par le secteur privé. Au Canada, les ventes assurées par des assureurs-crédit du secteur privé sont estimées à environ 10 milliards de dollars et les ventes à l'exportation, à environ 2,5 milliards de dollars. Les ventes assurées par la SEE se chiffrent à 8 milliards de dollars.

Au lieu qu'il cherche à accroître le rôle de la SEE, nous souhaiterions que le comité se demande comment le gouvernement peut travailler avec le secteur privé pour atteindre des objectifs clés.

En ce qui concerne la deuxième recommandation, l'hypothèse que la pénétration du marché de l'assurance national par la SEE puisse résulter en des excédents permettant de cibler des marchés plus risqués présuppose que le marché de l'assurance national serait très lucratif. Ce serait évidemment le cas si le secteur privé était évincé, mais dans une situation de concurrence normale où les règles du jeu sont équitables pour tous les participants, les excédents atteindraient seulement le rendement normal auquel s'attend le secteur privé. De plus, on ne précise pas quelles seraient les conséquences de ces efforts sur le secteur privé, qui facilite actuellement 10 milliards de dollars de ventes par les sociétés canadiennes.

Il est important d'établir une distinction très claire entre l'assurance-crédit à court terme et l'assurance-crédit à moyen et à long terme. Dans la plupart des pays, l'assurance-crédit à court terme est offerte par le secteur privé. La plupart des marchés à court terme n'ont pas besoin du soutien du gouvernement, parce que le secteur privé les appuie par des services de réassurance.

La tendance dans la plupart des pays de l'Union européenne est à la privatisation du volet à court terme des services d'assurance-crédit offerts par le secteur public. Le raisonnement est que l'Union européenne veut uniformiser les règles du jeu, non seulement au sein de chacun des pays, mais aussi au sein de

[Texte]

moving toward privatization of those services that can be adequately provided by the private sector.

The EDC is and will remain an important institution within Canada. Nevertheless, the actual structure and role within the economy does bear examination. For example, the German equivalent of the EDC, Hermes, is a private sector company that acts as an agent for the government and distinguishes between business written on behalf of the government and that which is private sector. The French equivalent of the EDC, Coface, is privatizing its operation. The United Kingdom went to full privatization in 1991 when they sold the Insurance Services Group to NCM, the leading Dutch credit insurer. This effort to level the playing field in the United Kingdom has resulted in additional short-term export credit insurance capacity to United Kingdom companies through a profitable short-term private sector. Exports now insured by the NCM make up approximately two-thirds of the total insured exports of the U.K., while the other players have now taken up a one-third portion of the market.

The ECGD supports the private sector to meet government objectives. Because of the catastrophes around the world in 1993 and 1994, the reinsurance market contracted and many companies were unable to fully place their commercial and political risks. The ECGD provided shortfall reinsurance cover for the 1994 underwriting year. To ensure a level playing field, this "top-up" reinsurance was provided to all private sector companies in the U.K.

It is important that we understand reinsurance to understand how short-term credit insurance works. The U.K. government recognizes the need for a level playing field. Most private sector credit insurance companies write very large risks and a large number of exposures on a relatively small equity base. Most use two types of reinsurance cover. The first is an effective stop loss cover to cope with frequency risk. They sell off 70 per cent of all the premium and the proportionate risk. The second is an effective catastrophe cover to cope with losses in excess of a certain threshold. This limits any one loss to a maximum amount — for example, \$2 million — for the demise of any one company. This, however, has a large cost to the private sector. Trade Indemnity is required to pay approximately 8 per cent of all retained premium for this catastrophe cover alone. The EDC's reinsurance is effectively the Canadian taxpayer, for which no direct cost is identified.

In addition to the fact that the EDC does not incur reinsurance costs, the growth of private sector insurers in Canada is hindered and the playing field is not level because the EDC is not regulated by solvency rules like a private sector insurance company. It has no obligation to hold proper reserves. It does not pay federal and provincial income tax. It does not pay a premium tax or a fronting fee to place its reinsurance abroad. It borrows on financial markets at preferred rates. As well, it is not required by its shareholders to

[Translation]

l'Union, et que, en général, les gouvernements de l'Union sont en train de privatiser les services qui peuvent être fournis convenablement par le secteur privé.

La SEE est et demeure une institution importante au Canada. Sa structure et son rôle actuel dans l'économie méritent toutefois un examen. Ainsi, le pendant allemand de la SEE, Hermes, est une entreprise privée qui agit à titre de mandataire du gouvernement et établit une distinction entre les activités réalisées au nom du gouvernement et celles qui relèvent du secteur privé. Le pendant français de la SEE, la COFACE, est en train de se privatiser. Le Royaume-Uni a privatisé entièrement ses activités dans ce domaine en 1991, lorsqu'il a vendu l'*Insurance Services Group* à NCM, grand assureur-crédit hollandais. Ces efforts au Royaume-Uni ont accru la capacité d'assurance-crédit à l'exportation à court terme mise à la disposition des sociétés britanniques, grâce à un secteur privé rentable dans le domaine de l'assurance à court terme. Les exportations assurées désormais par NCM représentent environ les deux tiers de toutes les exportations britanniques assurées, tandis que les autres assureurs occupent le tiers du marché.

L'*Export Credit Guarantee Department* (ECGD) britannique appuie le secteur privé afin d'atteindre les objectifs du gouvernement. À cause des catastrophes survenues dans le monde en 1993 et en 1994, le marché de la réassurance s'est contracté et de nombreuses sociétés n'ont pas pu faire réassurer tous les risques commerciaux et politiques. L'ECGD a alors offert des services de réassurance d'appoint en 1994. Afin d'uniformiser les règles du jeu, cette réassurance d'appoint a été offerte à toutes les entreprises du secteur privé du Royaume-Uni.

Il est important de comprendre la réassurance pour comprendre le fonctionnement de l'assurance à court terme. Le gouvernement britannique reconnaît la nécessité de règles équitables. La plupart des assureurs-crédit du secteur privé assument des risques très élevés et de nombreuses opérations en s'appuyant sur un capital-actions relativement limité. La plupart font appel à deux types de réassurance. La première est la réassurance en excédent du taux de sinistre, qui permet de faire face au risque de la fréquence. On vend ainsi environ 70 p. 100 de toutes les primes et les risques correspondants. La seconde, la réassurance de catastrophe, qui vise à se protéger contre les sinistres supérieurs à un certain plafond. On limite ainsi chaque sinistre à un maximum (par exemple, 2 millions de dollars) en cas de faillite d'une entreprise. Cette protection coûte cependant très cher au secteur privé. *Trade Indemnity* doit verser environ 8 p. 100 de toutes les primes perçues uniquement pour cette réassurance de catastrophe. Pour la SEE, la réassurance est payée par le contribuable canadien et son coût direct n'est pas déterminé.

En plus du fait que la SEE n'a pas à payer pour la réassurance, la croissance des assureurs privés au Canada est gênée et il y a deux poids deux mesures, parce que la SEE n'est pas assujettie aux règles concernant la solvabilité que doivent observer les assureurs privés. Elle n'est pas tenue de maintenir des réserves convenables. Elle ne verse pas d'impôt sur le revenu fédéral, ni provincial. Elle ne verse pas de taxe sur les primes ni de frais pour se réassurer à l'étranger. De plus, elle n'est pas tenue par ses

[Text]

produce the same return on invested capital as is the private sector.

Because private sector credit insurers incur an expense in obtaining and maintaining business, reinsurers usually refund 30 to 37.5 per cent of the premium ceded to them to cover expenses. To ensure profitability, the expense ratio of a private sector credit insurer must match this, at a minimum. The Export Development Corporation is not limited by similar fiscal restraints, and their accounting for all types of business and consolidation of overheads makes it impossible to determine the true profits or losses associated directly with their short-term credit insurance operations.

We feel that a more level playing field is good for Canada. It is not Trade Indemnity's intention to see the Export Development Corporation leave the short-term credit business. We feel that competition will only improve market prospects. However, competition on a playing field that is not level will retard the growth of a healthy private sector and limit investment by the private sector as well as the allocation of the scarce reinsurance resources to Canada.

It should be noted that the Canadian government's move to increase the powers of the Export Development Corporation is contrary to that of other countries. We know of no other country's ECA that is mandated to write domestic credit insurance. We feel that recognition of the importance of a healthy private sector has not been given adequate consideration in the study, or the impact of the private sector in competing on less than a level playing field.

In conclusion, we would ask the committee to consider how to improve financing and insurance vehicles available to Canadian companies through a strong private sector. There is room to work more closely with the government to meet the government's objectives and fulfil its strategies by using a private sector vehicle. The study appears to have touched on a number of cases, such as that of Germany where government and private sector cooperation have been successful. We would add that Canada also has experience with programs such as the small business loan delivered by banks, which is a good example of how the public sector can obtain leverage from the use of the private sector's delivery system.

Senator, we would welcome any questions you may have.

**Senator Angus:** You acknowledge that there is still a need for the EDC to be in this field.

**Mr. Leonard:** Yes, there is a need for more players in the field.

**Senator Angus:** First, would that concept apply to "assureds" that are not strong? How do you envisage them staying in the field?

Second, what three principal measures do you feel are needed to level the playing field?

[Traduction]

actionnaires d'obtenir le même rendement sur le capital investi que dans le secteur privé.

Parce que les assureurs-crédit privés ont des frais généraux pour obtenir et maintenir les contrats, les réassureurs remboursent habituellement de 30 à 37,5 p. 100 des primes perçues pour couvrir ces frais. Afin d'assurer la rentabilité, le rapport des frais généraux aux primes d'un assureur-crédit privé doit au moins atteindre ce taux. La Société pour l'expansion des exportations n'est pas limitée par des contraintes budgétaires de ce genre et sa comptabilisation de tous les types d'activités ainsi que la consolidation des frais généraux font qu'il est impossible de déterminer les profits ou les pertes véritables reliés directement avec ses opérations d'assurance-crédit à court terme.

Nous estimons que l'application de règles plus uniformes est bonne pour le Canada. *Trade Indemnity* ne voudrait pas que la SEE quitte le marché du crédit à court terme. Nous estimons que la concurrence ne peut qu'améliorer les débouchés. Mais se faire concurrence lorsque les règles ne sont pas équitables ne fera que retarder la croissance d'un secteur privé, en santé et limiter l'investissement par le secteur privé ainsi que l'affectation des ressources limitées de la réassurance au Canada.

Il faut souligner que les mesures prises par le gouvernement canadien afin d'accroître les pouvoirs de la Société pour l'expansion des exportations vont à l'encontre de la tendance à l'étranger. Nous ne connaissons aucun autre OCE mandaté pour offrir de l'assurance-crédit sur le marché national. Nous estimons que l'importance d'un secteur privé sain n'a pas été assez reconnue dans l'étude, ni les effets, sur le secteur privé, d'une concurrence où les règles du jeu ne sont pas équitables.

En conclusion, nous demanderions au comité de réfléchir aux moyens d'améliorer les mécanismes de financement et d'assurance offerts aux entreprises canadiennes par un secteur privé fort. Il est possible de collaborer plus étroitement avec le gouvernement pour atteindre les objectifs du gouvernement et réaliser ses stratégies grâce à des mécanismes privés. L'étude semble avoir abordé plusieurs cas, notamment celui de l'Allemagne, où la coopération entre le gouvernement et le secteur privé a réussi. Nous ajoutons que le Canada possède déjà une certaine expérience, grâce à des programmes comme les prêts aux petites entreprises accordés par les banques, qui démontrent bien comment le secteur public peut rentabiliser au maximum les deniers publics grâce à des services offerts par le secteur privé.

Sénateurs, nous répondrons volontiers à vos questions.

**Le sénateur Angus:** Vous admettez que la SEE a encore sa place dans ce domaine.

**M. Leonard:** Oui, il y a de la place pour d'autres joueurs.

**Le sénateur Angus:** Premièrement, cela s'applique-t-il aux assureurs qui ne sont pas trop forts? Comment croyez-vous qu'ils pourront demeurer sur le marché?

Deuxièmement, quelles seraient les trois principales mesures à prendre pour uniformiser les règles du jeu?

[Texte]

**Mr. Leonard:** First, there is a need in the small business sector. Trade Indemnity recently introduced a small business product in the U.K. because of a need in that country. There is a need in every other European market.

We have a minimum premium. We do not cover companies with sales of less than \$3 million. I do not feel they are receiving effective credit insurance at the lower level. At the lower end of the market, therefore, there is a need for the EDC. We cannot insure those companies on a profitable and efficient basis until we establish a delivery system. We have spent a lot of money on market research in Canada to determine how we can do that.

Second, depending on the government's objectives, if they see that they should have more coverage in certain countries around the world or in certain industries, then they can identify that. That would be where the EDC may step in, or that could be reinsurance provided to us, whereby we could provide that to our customers.

**Senator Angus:** That gives me a sense of the issue, but any way you slice it, private sector insurance is more costly than the insurance offered by the EDC.

**Mr. Leonard:** More costly?

**Senator Angus:** It must be, based on the long list — with which I agree — of all the things the EDC has going for it which you do not.

**Mr. Leonard:** Exactly, yes.

There are a few ways to level the playing field. One would be to provide us with reinsurance coverage so we do not incur the cost.

Alternatively, one could separate that portion of the EDC's viable, private business, which would mean separating the short term from the medium and long term. The medium- and long-term business is hidden by the short-term business. They would have to then operate on a break-even basis, which would allow us to compete more effectively with them and not hinder our competition on any specific deal with them.

You could take away our premium tax.

**Senator Angus:** That is a provincial levy, is it not?

**Mr. Leonard:** I believe so.

**Senator Angus:** We still have not been able to get that power in Ottawa, but we are working on it.

**Mr. Leonard:** Keep up the good work.

Again, levelling the playing field would mean segregating their business first and privatizing that portion of business, which has happened in other countries around the world. That would be the best alternative.

Again, we need more competition within the market. We will have competition from other European and U.S. players when they see how attractive the market is. That would bring more

[Translation]

**M. Leonard:** Premièrement, il y a un besoin dans le secteur des petites entreprises. *Trade Indemnity* a lancé récemment au Royaume-Uni un produit à l'intention de la petite entreprise, à cause d'un besoin ressenti dans ce pays. Ce besoin existe sur tous les autres marchés européens.

Nous avons une prime minimale. Nous n'assurons pas les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 millions de dollars. Je ne pense pas que les petites entreprises aient accès à des services d'assurance-crédit efficaces. Aux échelons inférieurs du marché, on a donc besoin de la SEE. Nous ne pouvons pas assurer ces entreprises de manière efficiente et rentable tant que nous ne nous serons pas dotés des moyens nécessaires. Nous avons fait beaucoup d'études de marché coûteuses au Canada pour déterminer comment y parvenir.

Deuxièmement, selon les objectifs du gouvernement, s'il estime qu'il devrait appuyer davantage certains pays ou certaines industries, il peut l'indiquer. C'est à ce niveau-là que la SEE pourrait entrer en jeu ou qu'on pourrait nous offrir des services de réassurance nous permettant d'offrir cet appui à nos clients.

**Le sénateur Angus:** Je comprends un peu mieux les enjeux, mais en fin de compte, l'assurance par le secteur privé coûte toujours plus cher que celle de la SEE.

**M. Leonard:** Plus cher?

**Le sénateur Angus:** C'est obligé, à en juger par la longue liste (avec laquelle je suis d'accord) des nombreux avantages que possède la SEE sur vous.

**M. Leonard:** Exactement.

Il y a plusieurs façons d'uniformiser les règles du jeu. L'une d'elles consisterait à nous offrir des services de réassurance afin que nous n'ayons pas à assumer ces coûts.

On pourrait aussi séparer la partie des activités privées viables de la SEE, ce qui voudrait dire séparer le court terme, du moyen et long terme. Les activités à moyen et long terme sont masquées par les activités à court terme. Il faudrait alors que la SEE atteigne le seuil de rentabilité, ce qui nous permettrait de lui livrer une concurrence plus efficace et ne ferait pas obstacle à notre concurrence pour chaque contrat.

Vous pourriez supprimer la taxe que nous devons verser sur les primes.

**Le sénateur Angus:** C'est une taxe provinciale, n'est-ce pas?

**M. Leonard:** Je crois.

**Le sénateur Angus:** Nous n'avons toujours pas ce pouvoir à Ottawa, mais nous travaillons en ce sens.

**M. Leonard:** Ne lâchez pas.

Là encore, pour uniformiser les règles du jeu, il faudrait d'abord séparer les types d'activités et en privatiser une partie, comme on l'a fait ailleurs dans le monde. Ce serait la meilleure solution.

Il faut une concurrence accrue sur le marché. Nous devons soutenir la concurrence d'autres assureurs européens et américains lorsqu'ils verront combien ce marché est lucratif. Les sociétés

[Text]

reinsurance and insurance capacity to Canadian companies. The Canadian market is underdeveloped compared to other countries.

**Senator Angus:** Who owns Trade Indemnity?

**Mr. Leonard:** It is owned by some of the largest insurance and reinsurance companies in the world, Munich Re, Swiss Re, and Commercial Union.

**Senator Angus:** It is really not Canadian equity based; it is an international organization.

**Mr. Leonard:** We are a branch of that U.K. company.

As we grow and develop to a certain size, we can move to being a subsidiary, as Australia did 25 years ago.

**Senator Angus:** You made a good point about how significant and important reinsurance is in this business. You make the statement that the EDC does not do any reinsurance. Is that definite?

**Mr. Leonard:** I am almost positive that they do not engage in any kind of reinsurance activity.

**Senator Kelleher:** We appear to be into a chicken and egg situation. In the past, Canadian exporters complained that there were not enough companies operating in Canada to secure the market. They urged the EDC to move into this market. Now you are saying that you are not in this market because of the EDC. This is the same problem we had between the EDC and the banks.

I do not know who is right and who is wrong. Is the EDC keeping you people out of the market? Before they moved into this area, your industry did not supply a package of interest to the exporters.

I am not trying to assess blame because I do not think that advances anyone in life. However, if my chicken and egg assumption is correct, how do we solve this problem?

**Mr. Leonard:** There is a place for the EDC. The penetration of credit insurance in Canada highlights the fact that it has not been delivered properly in the past. There have not been enough players delivering that product. We welcome competition from the EDC and other players because they will only make companies more aware of credit insurance. This awareness will pull us into deals, and we will grow.

Our problem is that the playing field is not level. As long as it is not level, we will lose 10 per cent or 20 per cent of our business at the margin. That 10 per cent or 20 per cent represents our profitability. If the playing field is level and they can compete with us on the same basis, then we can perhaps get half of that 10 per cent or 20 per cent margin. That will make us more profitable so that we can continue to invest in Canada in such things as the small business product which I mentioned. We introduced it in the U.K. There is one in Germany. There are high-tech, small business products all around the world.

[Traduction]

canadiennes auraient alors une plus grande capacité d'assurance et de réassurance. Le marché canadien est sous-développé par rapport aux autres pays.

**Le sénateur Angus:** À qui appartient *Trade Indemnity*?

**M. Leonard:** Nous appartenons à certaines des plus importantes sociétés d'assurance et de réassurance au monde, *Munich Re*, *Swiss Re* et l'Union commerciale.

**Le sénateur Angus:** Le capital-actions n'est pas vraiment canadien, il s'agit d'une entreprise internationale.

**M. Leonard:** Nous sommes une succursale de cette entreprise britannique.

Lorsque nous aurons grandi et atteint une certaine taille, nous pourrions devenir une filiale, comme on l'a fait en Australie il y a 25 ans.

**Le sénateur Angus:** Vous avez bien démontré l'importance de la réassurance dans ce secteur. Vous affirmez que la SEE ne fait pas de réassurance. Vous l'affirmez catégoriquement?

**M. Leonard:** Je suis presque certain qu'elle n'offre aucun service de réassurance.

**Le sénateur Kelleher:** On dirait un peu le problème de l'oeuf et de la poule. Par le passé, les exportateurs canadiens se sont plaints qu'il n'y avait pas assez de compagnies au Canada pour assurer le marché. Ils ont demandé à la SEE de se lancer dans ce domaine. Maintenant, vous affirmez que vous êtes exclus du marché à cause de la SEE. Nous avons constaté le même problème entre la SEE et les banques.

Je ne sais pas qui a raison et qui a tort. La SEE vous écarte-t-elle du marché? Avant qu'elle ne se lance dans ce domaine, votre industrie n'offrait pas de services intéressants aux exportateurs.

Je n'essaie pas de jeter le blâme sur qui que ce soit, parce que cela n'avance à rien. Mais si mon hypothèse de l'oeuf et de la poule est correcte, comment régler ce problème?

**M. Leonard:** Il y a une place pour la SEE. La pénétration de l'assurance-crédit au Canada fait ressortir que ces services n'ont pas été offerts correctement par le passé. Il n'y a pas eu assez de joueurs à offrir ce produit. Nous nous réjouissons de la concurrence de la SEE et d'autres joueurs, parce qu'elle sensibilisera davantage les entreprises à l'assurance-crédit. Cette sensibilisation nous permettra d'accroître notre chiffre d'affaires et de grandir.

Le problème, c'est que les règles du jeu ne sont pas équitables. Tant que ce problème n'aura pas été réglé, nous perdrons de 10 à 20 p. 100 de notre marché. Ces 10 à 20 p. 100 assureraient notre rentabilité. Si nous sommes tous sur un pied d'égalité et si les règles du jeu sont les mêmes pour tous, nous pouvons peut-être obtenir la moitié de cette marge de 10 à 20 p. 100. Nos opérations seront plus rentables et nous pourrions continuer d'investir au Canada dans les produits destinés à la petite entreprise. Nous l'avons fait au Royaume-Uni. Il y a des produits de ce genre en Allemagne. Il y a des produits de pointe à l'intention des petites entreprises un peu partout dans le monde.

[Texte]

**Senator Kelleher:** The EDC was not always in this business. They came into it because companies such as yours were not providing the package that exporters wanted.

Assuming that we could roll back and level the playing field as you suggest, how do we know that companies such as yours will move back in to provide the package that exporters want? As a government with a responsibility to promote exports, can we afford to take that risk and hope that you people will move in to provide a comparable package?

**Mr. Leonard:** As an industry, we provide more credit insurance than the EDC currently provides. We provide something that Canadian companies want.

We are providing a similar package to the EDC, but the bottom end of the market is not well covered. There is no doubt about that. Smaller companies are not well covered.

The only way you can determine whether we do provide that package is to compare our product and what we do to the EDC and other competitors in the industry. Then you can make an informed decision on whether we do provide the package.

One other way to level the playing field — and this is similar to the United States — is to require that before the public sector gets involved in credit insurance, there must be two refusals from two private sector companies saying that they cannot provide this product. We have lost a lot of business to the Export Development Corporation which we could have handled.

**Senator Kelleher:** You are saying that you cannot cover the lower end and make a profit.

**Mr. Leonard:** Yes, because it is very expensive to deliver.

**Senator Kelleher:** But the EDC is covering the lower end now along with the other end. If I complain to the EDC that you people are giving its industry a tough time, they will say, "Look, if you confine us to the bottom end and exclude us from the upper end, then we will have to operate at a loss because we need to be up here to make a profit to cover down here."

**Mr. Leonard:** I agree with what you are saying. We want them at the top end as well. We simply want them to compete on the same basis as we do. More competition is good for a market at this stage of development.

Accountants and banks have never heard of credit insurance.

**Senator Kelleher:** As an industry, perhaps you are not doing a good job of selling your product.

**Mr. Leonard:** We are now.

**Senator Stratton:** What do you mean when you talk about yourself and others offering competition? If you were to get into this field, who else would get into this field of insurance? You talked about your association and other players coming into the field.

[Translation]

**Le sénateur Kelleher:** La SEE n'a pas toujours été présente sur ce marché. Elle y est venue parce que des sociétés comme la vôtre n'offraient pas les services que voulaient les exportateurs.

En supposant que nous puissions retourner en arrière et uniformiser les règles du jeu, comme vous le proposez, comment savoir si des entreprises comme la vôtre offriront les services que veulent les exportateurs? En tant que gouvernement qui doit promouvoir les exportations, pouvons-nous courir le risque et espérer que vous reviendrez sur le marché pour offrir des services semblables?

**M. Leonard:** En tant qu'industrie, nous offrons plus de services d'assurance-crédit que la SEE. Nous fournissons des services que veulent les entreprises canadiennes.

Nous offrons des services semblables à ceux de la SEE, mais les échelons inférieurs du marché ne sont pas bien servis. C'est évident. Les petites entreprises ne sont pas bien servies.

La seule façon de déterminer si nous offrons ces services consiste à comparer notre produit à celui de la SEE et des autres concurrents dans l'industrie. On peut alors porter un jugement éclairé et déterminer si nous offrons vraiment ces services.

L'autre façon d'uniformiser les règles du jeu (et c'est ainsi qu'ont procédé les Américains), c'est d'exiger qu'avant que le secteur public ne puisse intervenir dans le domaine de l'assurance-crédit, deux sociétés privées refusent d'offrir le produit. La SEE nous a privés de beaucoup d'opérations dont nous aurions pu nous occuper.

**Le sénateur Kelleher:** Vous venez de déclarer que vous ne pouvez pas vous occuper des petites entreprises et réaliser un profit.

**M. Leonard:** Oui, parce que ces services coûtent très cher.

**Le sénateur Kelleher:** Oui, mais la SEE s'occupe des petites entreprises et des autres. Si je me plains à la SEE qu'elle vous donne du fil à retordre, elle me répondra que si on la confine aux petites entreprises et qu'elle ne peut offrir ses services aux autres, elle fonctionnera à perte, parce qu'elle a besoin de réaliser des profits avec les grosses entreprises pour pouvoir offrir ses services aux petites.

**M. Leonard:** Je suis d'accord. Nous voulons qu'elle s'occupe aussi des grosses entreprises. Mais nous voulons que les règles qui s'appliquent à nous s'appliquent aussi à elle. Une concurrence accrue est positive pour le marché actuellement.

Les comptables et les banques n'ont jamais entendu parlé d'assurance-crédit.

**Le sénateur Kelleher:** En tant qu'industrie, vous ne réussissez peut-être pas bien à vendre votre produit.

**M. Leonard:** Nous y parvenons actuellement.

**Le sénateur Stratton:** Que voulez-vous dire lorsque vous parlez de la concurrence entre vous et les autres? Si vous entriez dans ce domaine, qui d'autre le ferait avec vous? Vous avez parlé de l'entrée sur le marché de votre association et d'autres joueurs.

[Text]

**Mr. Leonard:** There are a number of competitors in the industry. One focuses more on the smaller end of the market.

**Senator Stratton:** That is available as well?

**Mr. Leonard:** It is available at the smaller end of the market. As in the upper end of the market, there is an opportunity there. There is less awareness at the bottom end, and I believe it would be more restrictive.

**Senator Stratton:** Mixing the private sector with the public sector is a disaster, except for one point that you made. Much like our Federal Business Development Bank operates, you would require two refusals before the EDC can step in. Is that a viable alternative? If you cannot realistically mix private and public, would you phase out the EDC over time? Would that void be filled by the private sector, or do you think there would be gaps? If you phased the EDC out over time, would the private sector not properly step in to fill that gap across the board, not just at the large end, but at the small end as well?

**Mr. Leonard:** First, I do not think the small end of the private sector is in a position to fill that gap at this time.

Second, I feel that the notion of two refusals is a viable alternative.

I believe that the EDC has a major role to play in the credit insurance market in Canada. It is the most well known company. I do not think it should be phased out. I think it should be moved toward more privatization. Reinsurance can be obtained in the private sector. If EDC provided reinsurance to private sector companies such as us, it would have more capacity on the public sector side to move into the small business end and the high-risk markets. If the government sees the need to insure aircraft to Brazil, then it can say, "We are giving reinsurance to a private sector company with respect to aircraft going to Brazil."

**Senator Stratton:** That is like shooting craps.

**Mr. Leonard:** It may even be done on a shared basis. Perhaps the figure could be 85 per cent rather than 100 per cent. We could then use our existing capacity to leverage the remaining 15 per cent up to the government's true objectives.

**Mr. Ian Miller, Vice-President, Underwriting, Trade Indemnity:** A level playing field is the primary thrust of our argument. We have kicked around all kinds of ideas as to what a level playing field could be. One idea would be to have the EDC separately account for its short-term credit insurance programs and then pay reinsurance back to the government, who is the reinsurer. With separate accounting and the reinsurance at the same cost, we would become a fair competitor. We would be able to compete on a level playing field at that point.

**Senator Stratton:** Would you not then create an "uneven" playing field for the EDC in that you folks would not touch the aircraft going to Brazil but would want the EDC to cover that off?

[Traduction]

**M. Leonard:** Il y a plusieurs concurrents dans l'industrie. L'un d'eux s'adresse davantage au marché de la petite entreprise.

**Le sénateur Stratton:** Des services lui sont offerts à elle aussi?

**M. Leonard:** Ils sont offerts aux petites entreprises. Il y a des débouchés sur le marché des grosses entreprises. On connaît moins les services offerts aux petites entreprises, et je pense qu'ils seraient plus limités.

**Le sénateur Stratton:** Mêler le secteur privé et le secteur public est un désastre, sauf pour un aspect que vous avez évoqué. Un peu comme pour la Banque fédérale de développement, vous exigeriez qu'il y ait d'abord deux refus avant que la SEE puisse offrir ses services. Est-ce une solution viable? S'il est impossible de mêler les secteurs privé et public, élimineriez-vous graduellement la SEE? Ce vide serait-il comblé par le secteur privé, ou pensez-vous qu'il y aurait des trous? Si l'on éliminait graduellement la SEE, le secteur privé ne prendrait-il pas sa place, pas seulement auprès des grosses entreprises, mais aussi auprès des petites?

**M. Leonard:** D'abord, je ne pense pas que le secteur privé qui s'occupe des petites entreprises soit en mesure de combler le vide actuellement.

Deuxièmement, je pense que les deux refus seraient une bonne solution.

Je crois que la SEE a un grand rôle à jouer sur le marché de l'assurance-crédit au Canada. C'est l'entreprise la plus connue. Je ne pense pas qu'il faudrait l'abolir. Je pense qu'il faudrait se diriger vers une privatisation accrue. On peut obtenir de la réassurance dans le secteur privé. Si la SEE réassurait les opérations d'entreprises privées comme la nôtre, elle serait mieux en mesure d'offrir des services aux petites entreprises et sur les marchés à risque élevé. Si le gouvernement voit la nécessité d'assurer la vente d'un avion au Brésil, il peut décider de réassurer l'entreprise privée qui assure cette vente.

**Le sénateur Stratton:** C'est un peu comme jouer aux dés.

**M. Leonard:** On pourrait même partager le risque. Le taux d'assurance pourrait peut-être se situer à 85 p. 100 au lieu de 100 p. 100. Nous pourrions nous servir de notre capacité existante pour offrir les 15 p. 100 qui restent, conformément aux objectifs réels du gouvernement.

**M. Ian Miller, vice-président, Souscriptions, Trade Indemnity:** Ce que nous recherchons avant tout, ce sont des règles équitables. Nous avons étudié toutes sortes de moyens d'y parvenir. Ainsi, la SEE pourrait avoir un compte séparé pour ses programmes d'assurance-crédit à court terme et verser des primes de réassurance au gouvernement, qui est le réassureur. Grâce à un compte séparé et à une prime de réassurance identique à la nôtre, la concurrence pourrait devenir équitable. Nous pourrions alors rivaliser sur un pied d'égalité.

**Le sénateur Stratton:** La SEE ne serait-elle pas désavantagée du fait que vous ne toucheriez pas l'avion brésilien et voudriez que la SEE assure cette vente?

[Texte]

**Mr. Leonard:** That would be more of a subsidization. That should be called a subsidization of government objectives.

**Senator Kelleher:** Given its mandate, it cannot subsidize.

**Senator Stratton:** You want it to take the high risk.

**Mr. Leonard:** But it is not private sector risk.

**Mr. Miller:** That is their purpose, is it not?

**Senator Stratton:** I do not want them to lose a tonne of money. I get the sense that that is what you want them to do. You want the government to take the high risk, and you will take the good risk. That is the only concern I have.

**The Deputy Chairman:** I was talking to Mr. Labbé about taking risks. Evidently, before the EDC was brought in, companies such as yours and your various competitors were not willing to take risks, and you lost the market. Mr. Labbé is being criticized by his clients. If that keeps up, he may lose his market.

I presume you have a list of all the people who appeared before us and complained about this matter. They are people that you can solicit for accounts.

Your company is owned by Munich Re, Swiss Re, Commercial Union and a number of other companies. Why do you not buy the EDC? That would solve all of your problems. The government is selling the CNR. I do not think the EDC would be a big deal. Make an offer to buy the EDC and set it up as a private enterprise. Get out in the market and take your reinsurance. Increase your capacity. If you cannot reduce the cost of a government operation, you do not deserve to be in business. Similar operations have been privatized in England and elsewhere. Why not here? It could be done.

**Senator Angus:** Are you referring to the insurance part of the operation?

**The Deputy Chairman:** Yes. That is what Trade Indemnity is after.

**Senator Angus:** Privatizing the EDC involves a lot more than selling insurance.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, gentlemen, for appearing today before the committee.

The committee adjourned.

[Translation]

**M. Leonard:** Il s'agirait plutôt d'une subvention. On pourrait parler de subvention à l'appui des objectifs du gouvernement.

**Le sénateur Kelleher:** Compte tenu de son mandat, il ne peut pas subventionner les opérations.

**Le sénateur Stratton:** Vous voulez qu'il assume un risque plus élevé.

**M. Leonard:** Mais il ne s'agit pas d'un risque du secteur privé.

**M. Miller:** C'est leur but, n'est-ce pas?

**Le sénateur Stratton:** Je ne veux pas qu'ils perdent une fortune. J'ai l'impression que c'est ce que vous voudriez. Vous voulez que le gouvernement assume les risques élevés, et vous occuper des bons risques. C'est tout ce qui m'inquiète.

**Le vice-président:** J'ai discuté des risques avec M. Labbé. De toute évidence, avant que la SEE n'intervienne, des entreprises comme la vôtre et vos divers concurrents ne voulaient pas courir de risques, et vous avez perdu le marché. M. Labbé est critiqué par ses clients. Si cela continue, il pourrait bien perdre son marché.

Je suppose que vous avez une liste de tous ceux qui ont témoigné devant nous et qui se sont plaints à ce sujet. Vous pouvez leur offrir vos services.

Votre société appartient à *Munich Re*, *Swiss Re*, l'Union commerciale et à d'autres sociétés. Pourquoi ne pas acheter la SEE? Cela réglerait tous vos problèmes. Le gouvernement est en train de vendre le CN. Je ne pense pas que vendre la SEE serait bien difficile. Faites une offre pour acheter la SEE et la privatiser. Lancez-vous sur le marché et trouvez la réassurance. Augmentez votre capacité. Si vous ne pouvez pas réduire les coûts d'une entreprise publique, vous ne méritez pas d'être en affaires. Des organismes semblables ont été privatisés en Angleterre et ailleurs. Pourquoi pas chez nous? Ce serait possible.

**Le sénateur Angus:** Parlez-vous du volet assurances?

**Le vice-président:** Oui. C'est ce marché que *Trade Indemnity* cherche à obtenir.

**Le sénateur Angus:** Privatiser la SEE va beaucoup plus loin que l'assurance.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, messieurs, d'être venus témoigner devant le comité.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Export Development Corporation:*

Mr. Paul Labbé, President and Chief Executive Officer.

*From the Canadian Finance and Leasing Association:*

Mr. Gordon Thompson, President and Chief Operating Officer.

*From Trade Indemnity:*

Mr. Thomas Leonard, Executive Vice-President; and

Mr. Ian Miller, Vice-President, Underwriting.

*De la Société pour l'expansion des exportations:*

M. Paul Labbé, président et chef de la direction.

*De l'Association canadienne de financement et de location:*

M. Gordon Thompson, président et chef des opérations.

*De la «Trade Indemnity»:*

M. Thomas Leonard, vice-président exécutif; et

M. Ian Miller, vice-président, garanties.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, June 22, 1995

---

**Issue No. 37**

---

**First and only Proceeding on:**  
Bill C-70, An Act to amend  
the Income Tax Act, the Income Tax  
Application Rules and related Acts

---

INCLUDING:  
THE EIGHTEENTH REPORT  
OF THE COMMITTEE (Budget)  
AND  
THE NINETEENTH REPORT  
OF THE COMMITTEE (Bill C-70)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le jeudi 22 juin 1995

---

**Fascicule n° 37**

---

**Premier et seul fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-70, Loi modifiant la  
Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles  
concernant l'application de l'impôt  
sur le revenu et des lois connexes

---

Y COMPRIS:  
LE DIX-HUITIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ (Budget)  
ET  
LE DIX-NEUVIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ (projet de loi C-70)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus  
Hervieux-Payette, P.C.

\* Fairbairn, P.C.  
(or Graham)

Kelleher, P.C.

Kolber  
LeBreton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

\* Lynch-Staunton  
(or Berntson)

Meighen  
Oliver

Perrault, P.C.

Stewart  
Stratton

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus  
Hervieux-Payette, c.p.

\* Fairbairn, c.p.  
(ou Graham)

Kelleher, c.p.

Kolber  
LeBreton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

\* Lynch-Staunton  
(ou Berntson)

Meighen  
Oliver

Perrault, c.p.

Stewart  
Stratton

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 21, 1995:

Second reading of Bill C-70, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules and related Acts.

The Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Graham, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Graham moved, seconded by the Honourable Senator Lewis, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 21 juin 1995:

Deuxième lecture du projet de loi C-70, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu et des lois connexes.

L'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Graham propose, appuyé par l'honorable sénateur Lewis, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 22, 1995  
(50)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:07 a.m. in room 505, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Lebreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton and Sylvain. (8)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Department of Finance:*

Mr. Len Farber, Director, Tax Legislation Policy; and

Ms Lucy Brickman, Tax Policy Officer, Trusts, Personal Taxation, Resources Taxation and Charitable Organizations.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 21, 1995, the Committee considered Bill C-70, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules and related Acts.

Mr. Farber from the Department of Finance made an opening statement and along with Ms Brickman answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-70 be adopted and reported without amendment to the Senate.

At 12:10 p.m. the Committee proceeded, *in camera*, to discuss its future business.

It was agreed, THAT authority be sought from the Chamber to be able to table the interim report of the Committee on the state of the financial system in Canada and in particular its review of the 1992 reform legislation even though the Chamber may be adjourned.

At 12:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 22 juin 1995  
(50)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 07, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur John Sylvain (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Lebreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton et Sylvain. (8)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*Du ministère des Finances:*

M. Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt;

Mme Lucy Brickman, agent de politique fiscale, Fiducies, impôt personnel, impôt sur les ressources et organismes de charité.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 juin 1995, le comité examine le projet de loi C-70, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu et des lois connexes.

M. Farber, du ministère des Finances, fait un exposé, puis, avec l'aide de Mme Brickman, répond aux questions.

Il est entendu — QUE le projet de loi C-70 est adopté et qu'il en est fait rapport au Sénat, sans proposition d'amendement.

À 12 h 10, le comité poursuit sa réunion à huis clos en vue d'étudier ses travaux futurs.

Il est entendu — QUE l'on demandera au Sénat d'autoriser le dépôt du rapport provisoire du comité sur l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, sur son étude de la réforme législative de 1992, même si le Sénat est ajourné.

À 12 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, June 15, 1995

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## EIGHTEENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on February 24, 1994 and November 30, 1994, to examine the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation, and to present its final report no later than December 21, 1995, respectfully requests that it be empowered to adjourn from place to place within Canada, and to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of such examination.

Pursuant to section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

MICHAEL KIRBY

*Chairman*

THURSDAY, June 22, 1995

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## NINETEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-70, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules and related Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 21, 1995, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le vice-président,*

JOHN SYLVAIN

*Deputy Chairman*

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le JEUDI 15 juin 1995

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le 24 février 1994 et le 30 novembre 1994 à examiner l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, la réforme législative de 1992, et de faire rapport au plus tard le 21 décembre 1995, demande respectueusement que le comité soit autorisé à voyager au Canada ainsi qu'à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des comités du Sénat*, le budget présenté au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Le JEUDI 22 juin 1995

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé le projet de loi C-70, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu et des lois connexes, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 21 juin 1995, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 22, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-70, to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules and related Acts, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator John Sylvain** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** I would like to welcome both our witnesses from the Department of Finance. You may proceed.

**Mr. Len Farber, Director, Tax Legislation Policy, Department of Finance:** Mr. Chairman, the bill before you relates back to the February 21, 1994 federal budget and deals with the second part of that budget. The first part was covered in Bill C-59, which dealt with a number of measures, including the lifetime capital gains exemption, scientific research and experimental development changes.

Bill C-70 includes some of the more technical items. For example, it deals with some of the corporate tax measures which were already out for consultation in the professional tax community. This bill deals with items like debt forgiveness and foreclosure measures, the foreign affiliate tax system, securities held by financial institutions, real estate investment trust, mutual fund reorganizations, income tax objections and appeals, which were not part of the February 1994 budget but were the subject of a release issued by the department in September 1994, as well as securities lending arrangements.

These measures have been in the public domain for consultation for some time. Some of the provisions were altered as a result of those consultations with taxpayers and the professional community, and they are now before you, having gone through the Senate for your consideration.

Those are my opening comments. I am prepared to answer any questions on any particular issue you would like to raise.

**Senator Stewart:** I have a question which the witnesses will have anticipated. Have any of the provisions of the bill already gone into effect?

**Mr. Farber:** As you know, income tax measures announced by the minister on budget night or by the minister in a press release have application from the date of announcement, but taxpayers have a choice of complying immediately or waiting until the particular measures receive Royal Assent. Once the measure has received Royal Assent, it is retroactive to the date of announcement or date of application. This is in keeping with long-standing principles. It is not in any way considered to be in contempt of the parliamentary process. Governments have historically used this methodology to raise revenues as necessary. This system facilitates compliance by taxpayers as well as administration by Revenue Canada.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 juin 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-70, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu et des lois connexes, se réunit aujourd'hui à 11 heures du matin pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur John Sylvain** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Je voudrais souhaiter la bienvenue à nos deux témoins du ministère des Finances. La parole est à vous.

**M. Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** Monsieur le président, ce projet de loi se rapporte au budget fédéral du 21 février 1994 et plus précisément à la deuxième partie de ce budget. La première faisait l'objet du projet de loi C-59 qui contenait plusieurs dispositions dont les changements concernant l'exonération cumulative des gains en capital et le crédit d'impôt pour la recherche scientifique.

Le projet de loi C-70 comprend certaines dispositions plus techniques. Par exemple, il intègre certaines des mesures touchant l'impôt sur le revenu des sociétés sur lesquelles les professionnels de la fiscalité ont déjà été consultés. Il donne suite à des mesures comme celles qui concernent les remises de dette et les saisies immobilières, les sociétés étrangères affiliées, les titres détenus par les institutions financières, les fonds communs immobiliers, les réorganisations d'organismes de placement collectif, les oppositions et appels en matière d'impôt sur le revenu dont le budget de février 1994 ne faisait pas mention, mais qui ont été annoncés dans un communiqué de septembre 1994, de même que les mécanismes de prêt de valeurs immobilières.

Ces mesures ont été soumises à l'opinion publique il y a déjà un certain temps. Certaines d'entre elles ont été modifiées à la suite de ces consultations avec les contribuables et les professionnels de la fiscalité et elles sont maintenant devant vous après avoir été renvoyées au Sénat.

Voilà qui termine ma déclaration liminaire. Je suis prêt à répondre à toute question que vous voudrez soulever.

**Le sénateur Stewart:** J'ai une question à laquelle les témoins s'attendent probablement. Certaines dispositions du projet de loi sont-elles déjà entrées en vigueur?

**M. Farber:** Comme vous le savez, les mesures touchant l'impôt sur le revenu que le ministre annonce le soir du budget ou dans un communiqué entrent immédiatement en vigueur, mais les contribuables ont le choix de s'y conformer immédiatement ou d'attendre que les dispositions en question obtiennent la sanction royale. Une fois la sanction royale donnée, ces mesures sont rétroactives à compter de la date à laquelle elles ont été annoncées ou de leur date d'application. C'est-là un principe bien établi qui est jugé parfaitement conforme au processus parlementaire. Les gouvernements se sont toujours servis de cette méthode pour augmenter leurs revenus selon les besoins. Ce système facilite les choses tant pour les contribuables que pour Revenu Canada.

## [Texte]

To date, we have found that taxpayers generally abide by the rules as announced in order to avoid filing duplicate tax returns. For example, if a particular measure is announced but does not receive Royal Assent for six months, say, on a date well after tax filing time, and if the measure is retroactive to the announcement date, taxpayers would be compelled to file new returns based on the law as of the date of announcement. Alternatively, Revenue Canada would be required to stockpile the returns until the particular measure received Royal Assent.

**Senator Stewart:** Let us say we have a minority government and that the bill does not receive Royal Assent, how do you put the egg back together again? I do not expect an answer to that question. I suspect there is no answer.

**Mr. Farber:** That answer would lie more on the administrative side. In the situation where a measure has broad application to a very large number of taxpayers, Revenue Canada would be compelled to stockpile those returns until such time as the legislation received Royal Assent. If the measure were controversial and faced the possibility of not receiving Royal Assent, that would be the only option.

**Senator Stewart:** This is an old problem, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** There is an easy solution, sir. We just change the date on the bill and make it effective today, if we approve it today.

**Senator Stewart:** When was the bill introduced in the House of Commons, roughly?

**Mr. Farber:** Two bills emanated from the February 1994 budget. This particular bill was introduced in February 1995, although significant portions of this legislation were either included as draft legislation in the budget supplementary information announced on budget night or released as draft legislation soon after the budget through the consultative process.

Most of the measures in this bill are corporate tax measures. Historically, corporate tax measures under go a fairly extensive period of consultation.

**Senator Stewart:** Presumably the consultation was over when the final bill was introduced in Parliament?

**Mr. Farber:** Yes, but I would not quickly agree to that presumption. Once a bill is introduced in Parliament, it goes through three readings of the House, as you know. Prior to passage in the House, it does go to committee. The House finance committee, as a matter of course, often calls witnesses from both the professional tax community as well as from the community at large.

**Senator Stewart:** Your consultation had come to an end, had it not?

## [Translation]

Jusqu'ici, nous avons constaté que les contribuables se conformaient généralement aux règles annoncées de façon à ne pas être obligés de remplir une nouvelle déclaration d'impôt. Par exemple, si une mesure est annoncée, mais ne reçoit la sanction royale que six mois plus tard, par exemple bien après la période prévue pour les déclarations d'impôt et si cette mesure est rétroactive à compter de la date à laquelle elle est annoncée, les contribuables devront remplir leur déclaration en fonction des dispositions en vigueur à la date en question. Autrement, Revenu Canada devrait mettre les déclarations de côté jusqu'à ce que cette mesure obtienne la sanction royale.

**Le sénateur Stewart:** Disons que nous ayons un gouvernement minoritaire et que ce projet de loi d'obtienne pas la sanction royale, comment feriez-vous? Je n'attends pas de réponse à cette question, car je suppose que vous n'avez pas de solution à proposer.

**M. Farber:** Les solutions se situeraient sur le plan administratif. Si la mesure en question s'appliquait à un très grand nombre de contribuables, Revenu Canada serait forcé de mettre les déclarations de côté jusqu'à ce que la loi obtienne la sanction royale. S'il s'agissait d'une mesure controversée risquant de ne pas obtenir la sanction royale, ce serait la seule solution.

**Le sénateur Stewart:** C'est un problème qui ne date pas d'hier, monsieur le président.

**Le vice-président:** Il y a une solution toute simple. Il suffit de changer la date inscrite dans le projet de loi pour que ces mesures entrent en vigueur aujourd'hui même si nous les approuvons aujourd'hui.

**Le sénateur Stewart:** Quand le projet de loi a-t-il été présenté à la Chambre des communes, approximativement?

**M. Farber:** Deux projets de loi faisaient suite au budget de février 1994. Celui-ci a été présenté en février 1995, mais plusieurs de ces dispositions figuraient, sous la forme d'avant-projet de loi, dans les renseignements budgétaires complémentaires publiés le soir du budget ou peu après le budget, dans le cadre du processus de consultation.

La plupart des mesures incluses dans ce projet de loi concernent l'impôt sur le revenu des sociétés. Cet impôt fait généralement l'objet de longues consultations.

**Le sénateur Stewart:** En principe, ces consultations étaient terminées lorsque le projet de loi définitif a été présenté au Parlement?

**M. Farber:** Oui, mais peut-être pas entièrement. Lorsqu'un projet de loi est présenté au Parlement, il fait l'objet de trois lectures, comme vous le savez. Avant que la Chambre ne l'adopte, il est renvoyé à un comité. Le comité des finances de la Chambre convoque souvent des témoins choisis parmi les fiscalistes ou l'ensemble de la société canadienne.

**Le sénateur Stewart:** Vos consultations étaient terminées, n'est-ce pas?

[Text]

**Mr. Farber:** Our departmental consultation had ended but, frankly, senator, we view the committee process as part of the consultative process as well. Quite often we get representations at the committee which had not been made beforehand. We respond to those representations and submissions. It is an opportunity for changes to be made to the legislation, should the committee deem it appropriate at that point in time. Certainly it has happened on numerous occasions.

**Senator Stewart:** How much time is required after a budget for the various consultations? We have been told that for departmental and committee consultations it could take as long as 18 to 20 months.

**Mr. Farber:** Are you suggesting, senator, that the period of time should run from the date of announcement on budget night until Royal Assent of the bill? That is not necessarily the entire consultative time frame. Departmental officials do not control the parliamentary agenda and the timing for tabling legislation in committees and in the House. We are very much at the beck and call of the House leaders as to when particular bills will come forward.

The consultative process should not be rushed because all parameters of a particular piece of legislation must be examined and corrected if necessary. As I indicated earlier, this budget was a two-part process, in essence two bills from one budget. The first bill has gone through the consultative process and has received Royal Assent. The February 1995 budget measures have been going through a fairly extensive period of consultation. We anticipate legislation with respect to those measures to be released into the public domain fairly shortly. The time period from announcement until final legislation is generally four to six months. However, the parliamentary process through to Royal Assent is quite another matter.

**Senator Stewart:** You are quite correct about the importance of consultation on these highly technical matters. I am looking at the problem from a constitutional viewpoint. What happens if the bill is defeated or if there is dissolution? Perhaps there is no good solution; we have to do the best we can.

**Mr. Farber:** I am trying to reflect on what happened a number of years ago under a minority government when a budget bill was defeated. If my recollection serves me correctly, the measures brought forward in that budget died on the Order Paper that day when the House was dissolved. A new government, when elected, will —

**Senator LeBreton:** Bring in the same measures.

**Mr. Farber:** Often times that will happen. A number of the same measures may be reintroduced, but that is not mandatory. It is the new government's decision.

**Senator Stewart:** The bill deals with various topics. Of course, they are all important. From the viewpoint of the Consolidated Revenue Fund, which are the most important provisions? Which will cost the most money and bring in the most money?

[Traduction]

**M. Farber:** Les consultations du ministère étaient terminées, mais nous considérons que l'étude en comité fait également partie du processus de consultation. Il arrive souvent que l'on fasse valoir de nouveaux points de vue en comité. Nous en tenons compte. C'est pour nous l'occasion d'apporter des changements au projet de loi si le comité le juge souhaitable. C'est certainement arrivé à de nombreuses reprises.

**Le sénateur Stewart:** Combien de temps les diverses consultations exigent-elles après la présentation d'un budget? On nous a dit qu'en comptant les consultations du ministère et celles du comité, cela peut prendre de 18 à 20 mois.

**M. Farber:** Comptez-vous la période qui va du soir du budget à la sanction royale? Cela ne correspond pas nécessairement à la totalité du processus de consultation. Les fonctionnaires du ministère ne décident pas du calendrier parlementaire et du moment choisi pour envoyer un projet de loi au comité ou à la Chambre. Ce sont les leaders parlementaires qui décident du moment où un projet de loi sera examiné.

Il ne faut pas accélérer indûment le processus de consultation étant donné que tous les paramètres d'un projet de loi doivent faire l'objet d'un examen attentif et être corrigés si nécessaire. Comme je l'ai déjà dit, ce budget a été mis en œuvre en deux parties. Autrement dit, il y a eu deux projets de loi. Le premier a fait l'objet d'un processus de consultation et il a obtenu la sanction royale. Les mesures budgétaires de février 1995 ont donné lieu à une période de consultation assez longue. Nous nous attendons à ce que les mesures législatives qui en découlent soient bientôt publiées. Il s'écoule généralement de quatre à six mois entre l'annonce d'une mesure et la présentation d'un projet de loi. Mais pour ce qui est du processus parlementaire qui débouche sur la sanction royale, c'est une autre question.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez raison de souligner l'importance des consultations à l'égard de ces questions très techniques. J'examine le problème du point de vue constitutionnel. Qu'arrive-t-il si le projet de loi est rejeté ou si le Parlement est dissous? Peut-être n'existe-il pas de solution idéale; nous devons nous arranger de notre mieux.

**M. Farber:** J'essaie de revoir ce qui s'est passé il y a plusieurs années, lorsqu'il y avait un gouvernement minoritaire et qu'un projet de loi budgétaire a été rejeté. Si je me souviens bien, les mesures proposées dans ce budget ont expiré au Feuilleton le jour où la Chambre a été dissoute. Le nouveau gouvernement élu...

**Le sénateur LeBreton:** Présente les mêmes mesures.

**M. Farber:** C'est souvent ce qui se passe. Plusieurs des mêmes mesures peuvent être présentées de nouveau, mais ce n'est pas obligatoire. C'est le nouveau gouvernement qui décide.

**Le sénateur Stewart:** Ce projet de loi aborde divers sujets. Tous sont importants bien entendu. En ce qui concerne le Trésor, quelles sont les principales dispositions? Quelles sont celles qui vont coûter le plus cher et celles qui rapporteront le plus d'argent?

*[Texte]*

**Mr. Farber:** A number of the measures in the bill are corporate tax measures. They tend to shore up the revenue base. The debt forgiveness provisions are fairly complicated and deal with how corporations operate when debt in a corporation is forgiven or debt is foreclosed upon. The rules deal with, for example, what happens with regard to the cost bases of various assets, including shares, loss pools and other tax pools within the corporate domain. They also deal with how debt forgiveness actually goes through the corporate structure within a family of corporations. Those are extremely important rules in the context of preserving the revenue base and ensuring that the government's forecast of corporate tax revenues is achieved. They ensure that we do not get double deductions or loss "carry-forwards" which, in some instances, should fall off the table and not receive tax recognition. Such entries may be sold for 10 or 15 cents on the dollar by not grinding the bases of those losses by virtue of debt forgiveness.

One of the more important measures in this bill deals with objections and appeals. You may recall with regard to objections and appeals that taxpayers had the ability to object to particular assessments on a fairly general basis. This was typical in particular sectors of the economy, such as the oil and gas industry, which is a large corporate taxpayer. Historically, they have disputed a number of different issues with Revenue Canada. They keep their returns open for lengthy periods of time.

This particular measure was announced in September 1994. It gave large corporations, until the end of February 1995, an opportunity to put forward with greater specificity in their notices of objection the issues to which they objected, the dollars involved, and what they were relying on in the context of their objection. This gave Revenue Canada and the government a better opportunity to understand the precise problems in particular tax disputes. It gave them an opportunity to know what remedial action they may have to take or recommend to the Department of Finance in terms of additional legislation.

From that day forward, Revenue Canada will be able to deal more effectively with controversial issues that may cost the federal government a lot of money should they go before the courts. They may well lose. That is an important measure which will give Revenue Canada, as well as taxpayers, a better opportunity to deal with controversial issues in the context of a tax assessment or an appeal.

**Senator Stewart:** I should like to return to the debt forgiveness and foreclosure provisions. I am interested in the implications of increasing economic integration on the competence of government to tax and, on the other side of the coin, to spend. With respect to tax forgiveness and foreclosures, how important is it that our legislation be comparable with that of the United States?

**Mr. Farber:** That is a difficult question to answer. To be blunt, I do not believe it is that important for it to be comparable. The fact is that the debt forgiveness rules in the United States are far more stringent than our debt forgiveness rules. We have assessed and analyzed what the Americans have done with regard to their debt forgiveness rules. Their system is far less

*[Translation]*

**M. Farber:** Plusieurs des mesures contenues dans ce projet de loi touchent l'impôt sur le revenu des sociétés. Elles tendent à augmenter les recettes fiscales. Les dispositions concernant les remises de dette sont assez compliquées et traitent de la façon dont les sociétés procèdent lorsqu'une dette est remise ou donne lieu à une saisie immobilière. Les règles fiscales s'appliquent notamment au coût de divers biens dont les actions, les pertes et les coûts amortissables des sociétés. Elles visent également les effets des remises de dette dans l'ensemble de la structure que constitue une famille de sociétés. Ce sont-là des règles extrêmement importantes pour préserver l'assiette fiscale et faire en sorte que le gouvernement obtienne bien les recettes qu'il s'attend à obtenir de l'impôt sur le revenu des sociétés. Elles évitent les doubles déductions ou les reports de pertes qui risquent d'échapper à l'impôt. Ces pertes peuvent être vendues à 10 ou 15 p.100 de leur valeur si la remise de dette ne réduit pas le montant des pertes aux fins de l'impôt.

L'une des principales dispositions de ce projet de loi concerne les oppositions et les appels. Vous vous souviendrez peut-être à cet égard que les contribuables pouvaient faire opposition à un avis de cotisation pour des raisons assez générales. C'était une pratique courante dans certains secteurs tels que l'industrie pétrolière et gazière qui est un contribuable important. Ce secteur a contesté plusieurs dispositions fiscales et ces questions restent en suspens pendant de longues périodes.

Cette mesure a été annoncée en septembre 1994. Elle laissait aux grandes sociétés jusqu'à la fin de février 1995 pour indiquer avec une plus grande précision dans leurs avis d'opposition quelles étaient les questions auxquelles elles s'opposaient, les sommes en jeu et les raisons de leurs objections. Cela a permis à Revenue Canada et au gouvernement de mieux comprendre les problèmes que soulevaient certains litiges fiscaux. Cela leur a permis de voir quelles étaient les mesures qu'ils devaient prendre ou de recommander au ministère des Finances de nouvelles dispositions législatives.

Revenue Canada pourra désormais régler de façon plus efficace des questions controversées qui risquent de coûter très cher au gouvernement fédéral si elles sont soumises aux tribunaux. Le gouvernement pourrait perdre sa cause. C'est-là une mesure importante qui permettra à Revenue Canada, de même qu'aux contribuables, de mieux aborder les questions controversées dans le contexte des avis d'opposition ou des appels.

**Le sénateur Stewart:** Je voudrais en revenir aux remises de dettes et aux saisies immobilières. Je m'intéresse aux conséquences d'une plus grande intégration de la capacité du gouvernement d'imposer d'une part et de dépenser, d'autre part. En ce qui concerne les remises de dette et saisies immobilières, dans quelle mesure est-il important que notre législation s'aligne sur celle des États-Unis?

**M. Farber:** Il est difficile de répondre à cette question. En toute franchise, je ne crois pas important d'aligner les deux législations. Le fait est que les règles en vigueur aux États-Unis à l'égard des remises de dette sont beaucoup plus strictes que les nôtres. Nous avons évalué et analysé ce que les Américains ont fait à cet égard. Leur système est beaucoup moins compliqué que

## [Text]

complicated than the legislation before you today, but I believe that their overall system is far more draconian in its application. It does not allow for what we have instituted in the rules on debt forgiveness. We believe we have a far more equitable and fair approach to dealing with debt forgiveness. We are looking to ensure that taxpayers do not get the benefit of double deductions.

Let us assume that you bought a piece of machinery for \$100 and depreciated it through the tax system. You mortgaged or borrowed against it and did not pay back the \$100. Let us assume, as well, that the \$100 was forgiven. You have the tax benefit of that \$100. It would be inequitable to suggest that the \$100 should not have any application in the tax sense whatsoever. The simplest rule to deal with that \$100 is to say that when it is forgiven, it should be included in income. You pay tax on an income basis.

In the American system, by and large, that is exactly the rule. To the extent it is forgiven — except for very specific circumstances — it is included in income.

The rules we have devised are such that we have an order of grinding. For example, if a company has loss carry-forwards, we would allow that \$100 of debt forgiveness to grind against those loss carry-forwards. If that taxpayer had a loss carry-forward of \$200, we would grind the loss carry-forward by \$100 so he only has \$100 of loss carry-forwards to grind against income in the future. If he did not have loss carry-forwards and had other machinery and equipment, we would grind the cost base of that machinery and equipment so that that taxpayer would not get more depreciation on what remains in terms of depreciable assets.

We go through an ordering of deductions on a fair and equitable basis, so that we do not necessarily include that amount in income immediately and force a tax on that income. Instead, we take the benefits away from that taxpayer over time. We believe that process to be fair and equitable, as it does not cause hardship. Often times, when debt is forgiven, it is under circumstances where the taxpayer is in a very precarious position, and levying a tax at that point in time may well be the single issue that could force bankruptcy. In the cases I have described, the grinding may be on the basis of something that the taxpayer may be eligible for in the future but will not generate a tax cost immediately as a result of forgiveness of debt.

**Mr. Stewart:** The witness said that careful comparison had been made between the proposed Canadian provisions and the regime which prevails in the United States. If the answer is yes or some variation of yes, how important is it in the real world that our tax laws have much the same effect as the laws which prevail in the United States? How important is that to the person doing business?

**Mr. Farber:** It is important with the United States, it being our major trading partner, and considering their proximity and the open border, that our tax systems, to a reasonable extent, be comparable in terms of effective rates of tax. When investment decisions are made, I do not believe our tax systems overall can be too far apart on the net effect of tax rates. Many things go into the determination of overall effective rates, and one cannot look

## [Traduction]

celui que vous avez sous les yeux, mais son application me paraît beaucoup plus draconienne. On n'y retrouve pas les mêmes dispositions que dans nos propres règles. Nous croyons qu'en ce qui concerne les remises de dette, notre système est beaucoup plus équitable. Nous veillons à ce que les contribuables ne puissent pas bénéficier d'une double déduction.

Supposons que vous achetiez une pièce d'équipement à 100 dollars et que vous l'amortissiez aux fins de l'impôt. Vous l'hypothéquez ou vous empruntez en la donnant en garantie sans rembourser les 100 dollars. Supposons que votre dette de 100 dollars vous soit remise. Vous avez obtenu un avantage fiscal pour ces 100 dollars. Il serait injuste que ces 100 dollars soient oubliés aux fins de l'impôt. La règle la plus simple consiste à dire que si cette dette de 100 dollars est remise, elle doit être incluse dans le revenu. Vous payez l'impôt sur ce revenu.

Telle est la règle en vigueur dans le système américain. Si la dette est remise, sauf dans des circonstances très précises, elle est incluse dans le revenu.

Les règles que nous avons conçues réduisent l'avantage fiscal accordé. Par exemple, si une entreprise reporte une perte, la remise de dette de 100 dollars est déduite du montant de cette perte. Si le contribuable reporte une perte de 200 dollars, cette perte sera réduite de 100 dollars si bien qu'il n'aura plus que 100 dollars de perte à déduire de son revenu futur. S'il n'a pas de report de perte et s'il possède d'autres pièces d'équipement, nous déduirons les 100 dollars du coût de cet équipement afin qu'il n'obtienne pas la totalité de l'amortissement sur ce qui lui reste de biens amortissables.

Nous procédons de façon équitable en réduisant les déductions au lieu d'inclure ce montant dans le revenu ce qui obligerait le contribuable à payer immédiatement de l'impôt. Nous préférons éliminer graduellement l'avantage fiscal correspondant. Cette méthode nous paraît équitable car elle ne cause pas de difficulté aux contribuables. Souvent, lorsqu'une dette est remise, c'est parce que le contribuable se trouve dans une situation très précaire et si nous percevions un impôt à ce moment-là, cela pourrait l'obliger à faire faillite. Dans le cas que j'ai décrit, nous pouvons lui enlever un avantage fiscal auquel il aura droit pour l'avenir, mais sans que la remise de dette n'entraîne immédiatement un coût fiscal.

**Le sénateur Stewart:** Le témoin a dit que son ministère avait comparé soigneusement les dispositions canadiennes proposées et le régime en vigueur aux États-Unis. S'il y a certaines similitudes, dans quelle mesure est-il important que nos lois fiscales aient à peu près les mêmes effets? À quel point est-ce important pour le milieu des affaires?

**M. Farber:** Comme les États-Unis sont notre principal partenaire commercial et compte tenu de leur proximité et de l'ouverture de notre frontière, il est important que notre taux d'imposition effectif soit assez comparable. Pour ce qui est des décisions d'investir, nos régimes fiscaux ne peuvent pas être trop dissemblables quant à l'effet net des taux d'imposition. Un grand nombre de paramètres déterminent ces taux et on ne peut pas se

[Texte]

simply at corporate tax rates alone or in isolation to determine whether or not we are comparable. There are many things that go into it.

I believe, by and large, certainly in the manufacturing and processing sector, that our rates of depreciation, corporate income tax, and capital tax are reasonably comparable over all, so we have a regime which is competitive. Clearly, there are other benefits to carrying on business in Canada, including our way of life and the way we do business. As well, particularly at this point in time, the Canadian dollar is very competitive in an export business sense. There is a host of different factors.

**Senator Oliver:** I have a question about funerals, and it deals a bit with policy and what you take into consideration when you are drafting these types of things. Under the rules respecting income earned from a deposit of up to \$15,000 layed away for your funeral, that income has in the past not been taxed, and this legislation is saying that it will not be taxed in the future. It is like an RRSP you have sheltered for your own funeral arrangements.

I am from Atlantic Canada. A number of people who live in the country near the farm where I live would not be able to put aside \$15,000 for something like that. I am wondering whether this is a policy for the rich and not the average Canadian, certainly not the average Nova Scotian. What is your view on that?

**Mr. Farber:** First I would like to put the \$15,000 in context. It is not a number that was chosen to benefit any particular group. It is an upper limit and cannot be exceeded. We do not believe that everyone will strive to get to that amount in the context of an RRSP type of account.

By and large, I think you have hit on precisely the underlying policy to this issue. An administrative regime existed for many years with respect to these amounts that were deposited with a funeral service and held in trust, and the interest earned on those moneys did not attract tax. It accrued and was held in trust for the benefit of that particular person.

The rules in some of the provinces have changed over the last number of years. Revenue ended up in the awkward position of having to review the taxation of those amounts because rules changed in Ontario, Manitoba and British Columbia, as I understand it. There was an administrative change in policy with regard to the taxation of the built-up interest in those trusts, and that came to our attention.

In essence, these provisions reinstate the old administrative practice, but, in reinstating it, ensure that one does not end up in a situation where that methodology can be used to tax shelter interest income. For example, you cannot set up the fund and then withdraw it afterwards on a tax-free basis. Limits were put on it and a methodology as to how it operates was set up, and we have

[Translation]

contenter de tenir compte du taux d'imposition des sociétés. De nombreux facteurs entrent en jeu.

Dans l'ensemble, je crois que dans le secteur de la fabrication et de la transformation, nos taux d'amortissement, d'impôt sur le revenu des sociétés et d'impôt sur le capital se comparent assez bien dans l'ensemble et que nous avons un régime concurrentiel. Il y a certainement d'autres avantages à investir au Canada notamment en raison de notre mode de vie et de notre façon de faire des affaires. D'autre part, surtout en ce moment, le dollar canadien est très concurrentiel pour ce qui est des exportations. Il y a toutes sortes de facteurs à considérer.

**Le sénateur Oliver:** J'ai une question à poser au sujet des arrangements de services funéraires. Elle porte sur votre politique et les considérations dont vous tenez compte pour élaborer ce genre de mesure. Selon les règles en vigueur jusqu'ici, les intérêts gagnés sur un montant maximum de 15 000 dollars déposés pour payer votre enterrement n'étaient pas imposables et ce projet de loi précise qu'ils ne le seront pas davantage à l'avenir. C'est un peu comme un REÉR qui vous servira à payer vos frais funéraires.

Je viens de la région de l'Atlantique. Un bon nombre de gens qui vivent près de ma ferme ne pourraient jamais mettre 15 000 dollars de côté pour ce genre de dépense. Je me demande s'il ne s'agit pas là d'une politique pour les riches plutôt que pour le Canadien moyen et ne n'est certainement pas pour le Néo-écossais moyen. Qu'en pensez-vous?

**M. Farber:** Je voudrais d'abord placer ce montant de 15 000 dollars dans son contexte. Ce chiffre n'a pas été choisi pour avantager un groupe particulier. Il s'agit du montant maximum. Nous ne pensons pas que tout le monde s'efforcera de mettre cette somme de côté comme s'il s'agissait d'un genre de REÉR.

Je pense que, dans l'ensemble, vous avez bien décrit la politique à l'origine de cette disposition. Depuis des années, selon un régime administratif, les intérêts gagnés sur les montants déposés en fiducie auprès d'une maison funéraire n'étaient pas imposables. Ils s'accumulaient et étaient détenus en fiducie pour le compte de l'intéressé.

Dans certaines provinces, les règles ont été modifiées ces dernières années. Le ministère du Revenu a dû réviser le mode d'imposition de ces montants parce que les règles avaient changé en Ontario, au Manitoba et en Colombie-Britannique, si je me souviens bien. Un changement administratif a été apporté quant au mode d'imposition des intérêts accumulés dans ces fiducies et cela a été porté à notre attention.

En fait, ces dispositions rétablissent l'ancienne pratique administrative, mais de façon à ce que cela ne permette pas de soustraire des revenus d'intérêt à l'impôt. Par exemple, vous ne pouvez pas constituer un fond en fiducie et retirer ensuite cet argent sans payer d'impôts. Nous avons fixé une limite, établi un mode de fonctionnement et codifié cette disposition dans la loi au

[Text]

codified that in the law, as opposed to simply leaving the administrative practice. As I say, that benefit has been in place for many years.

**Senator Hervieux-Payette:** Most of these measures are to collect taxes, except for the funeral measure. However, I do not think that will be too costly. Nor will the mutual fund reorganization generate more money. Senator Stewart asked you whether, when we adopt these measures, we will provide for a larger tax base for them. Do you classify the real estate trust and the mutual trusts as neutral, or is there a financial impact from these two measures? Are they simply there for clarification?

**Mr. Farber:** With respect to the provision on mutual fund reorganizations, there is no financial impact vis-à-vis the Consolidated Revenue Fund, but there certainly is a financial impact with regard to the mutual funds themselves. In order to achieve economies of scale with regard to some of the administrative costs, smaller mutual funds are allowed to consolidate and operate as one larger fund, either in corporate form or as a trust. In that context, it provided for more efficiency in the way they operate. If one extends that logic, to the extent that they do operate more efficiently, and offer greater dividends or distributions to taxpayers or the underlying unit holders, presumably more tax would be exigible on the gains at that point in time. One could view this as a revenue-raising measure in the ultimate by virtue of the fact that it will operate on a more efficient basis.

**Senator Hervieux-Payette:** Instead of 10 per cent, it will be 11 per cent and they will be taxed on the 11 per cent.

**Mr. Farber:** Exactly.

Real estate investment trusts, that are publicly traded will remain as eligible investments for deferred income plans, such as RRSPs. In terms of the Consolidated Revenue Fund, I do not believe there is any cost associated with that particular measure. What it does, however, is make some of these real estate investment funds more marketable. More people may be interested in the growth aspects of real estate investment trusts, although real estate has not gone up too dramatically over the last little while. It is more a marketing feature and something that may enable those real estate investment trusts to be more marketable in the public domain.

**Senator Hervieux-Payette:** This is an addition whereby they can now go into my RRSP whereas they could not before; is that right?

**Mr. Farber:** Exactly.

**Senator Hervieux-Payette:** My last question has nothing to do with Bill C-70. However, it is a taxation question in which, I am sure, some of my colleagues opposite may be interested.

You talked about depreciation and amortization. In the good old days, when the Conservatives were in power, there were good tools to raise capital for construction projects with high

[Traduction]

lieu que cela reste une pratique purement administrative. Comme je l'ai dit, ces dispositions existaient depuis des années.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** La plupart de ces mesures visent à percevoir des impôts, sauf celles qui touchent les arrangements funéraires. Cependant, je ne pense pas que ce sera très coûteux. Les réorganisations d'organismes de placement collectif ne produiront pas non plus des recettes supplémentaires. Le sénateur Stewart vous a demandé si nous allons prévoir une plus grande assiette pour ces mesures. Considérez-vous que les dispositions touchant les fonds communs immobiliers et les organismes de placement collectif sont neutres ou ont-elles des répercussions financières? Visent-elles simplement à clarifier les choses?

**M. Farber:** En ce qui concerne les dispositions touchant les réorganisations d'organismes de placement collectif, elles n'ont pas de répercussions financières pour le Trésor, mais elles en ont certainement pour les organismes visés. Pour qu'ils puissent réaliser des économies d'échelle à l'égard de certains frais administratifs, les petits organismes de placement collectif pourront se regrouper sous la forme d'une société ou d'une fiducie. Cela permet une gestion plus efficace. Si vous poussez le raisonnement plus loin, comme la gestion est plus efficace, les organismes de placement collectif sont en mesure de verser des dividendes ou autres revenus plus importants aux contribuables qui devront, en principe, payer plus d'impôt sur leurs gains. En fin de compte, on peut considérer que cette mesure augmentera les recettes en ce sens qu'elle permettra une plus grande efficacité.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Au lieu de 10 p. 100, ce sera 11 p. 100, et les contribuables seront imposés sur ces 11 p. 100.

**M. Farber:** Exactement.

Les fonds communs immobiliers qui sont cotés en bourse continueront à être des placements admissibles aux fins des régimes de revenu différé au même titre que les REÉR. Je ne pense pas que cette mesure coûtera quoi que ce soit au Trésor. Néanmoins, elle rendra certains de ces fonds communs immobiliers mieux commercialisables. Leurs perspectives de croissance pourront intéresser davantage de gens, même si l'immobilier n'a pas été un secteur particulièrement dynamique ces derniers temps. C'est surtout une disposition qui devrait rendre les fonds communs immobiliers mieux commercialisables.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Il s'agit d'une disposition supplémentaire qui permet maintenant de faire ce genre de placement dans le cadre d'un REÉR; c'est bien cela?

**M. Farber:** Exactement.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Ma dernière question n'a rien à voir avec le projet de loi C-70. Il s'agit cependant d'une question fiscale qui intéresse peut-être, j'en suis sûre, certains de mes collègues d'en face.

Vous avez parlé de l'amortissement. Dans le bon vieux temps, lorsque les conservateurs étaient au pouvoir, il existait de bons moyens de réunir des capitaux pour les projets de construction

[Texte]

technology. These days, there is not a good match in terms of the amortization schedule and some high-tech material.

I come from the telecommunications business. Very often, in reality, the life of this equipment is only three years, but we depreciate it over five years. Since you are in a legislative group, I raise this concern with you. This measure is keeping us back. Given that we are competing with the United States and moving toward the Information Highway, we need all those new features to stay in the race and to remain competitive in world trade.

Since you will have nothing to do until the next budget, I suggest that you examine the situation to come up with a better fit between the reality and the marketplace in terms of the utilization of certain equipment.

This feature is penalizing our industries. It is also making a big difference in the investment market. I am really speaking on behalf of Bell Canada because, by far, it is the largest user of that type of equipment. However, it is the same for the new smaller industries.

Nowadays, new generations of equipment are coming into the marketplace a lot faster than in previous years. It would be interesting to see an in-depth study done in the high-tech areas.

I have raised this concern with your minister. Since he is probably not doing his homework, I raise it with you, knowing that my colleagues will forgive me for raising a question which is outside the purview of this bill but which has some merit for future consideration.

**The Deputy Chairman:** I do not think we will call upon our witnesses to answer that question, but ask them to keep it in mind when they next review that section.

**Senator Stratton:** My question is also off the topic of the bill. It has to do with death and taxes.

Younger people and those in our generation are starting to put fairly significant sums of money into RRSPs. If you are a prudent investor those RRSPs can be rolled over in a five-year cycle into GICs, government bonds, or whatever. Is it the case that on the day of death all that money becomes instantly eligible for taxes? What happens when this money is rolled over into a GIC for five years? It cannot be cashed in for five years. However, the estate would have to pay taxes on it instantly.

**Ms Lucy Brickman, Tax Policy Officer, Trusts, Personal Taxation, Resources Taxation and Charitable Organizations, Department of Finance:** That is true, with exceptions which are designed to recognize financial dependencies. Specifically where you have a spouse, generally your RRSP assets can be rolled over to your spouse.

**Senator Stratton:** Let us assume there is no spouse.

[Translation]

haute ment technologiques. De nos jours, les périodes d'amortissement ne conviennent pas très bien pour certains types d'équipement de haute technologie.

Je viens du secteur des télécommunications. Très souvent, cet équipement devient désuet au bout de trois ans, mais nous devons l'amortir sur cinq ans. Comme vous faites partie d'une division législative, je tiens à soulever la question avec vous. Ces dispositions nous empêchent de progresser. Étant donné que nous concurrençons les États-Unis et que nous nous dirigeons vers l'autoroute de l'information, nous avons besoin de tout ce nouvel équipement pour rester dans la course et demeurer concurrentiels sur le marché mondial.

Comme vous n'aurez rien à faire d'ici le prochain budget, je vous suggère d'examiner la situation afin de mieux tenir compte de la réalité et du marché en ce qui concerne l'utilisation de certains types d'équipement.

La situation actuelle pénalise nos industries. Elle joue également un grand rôle sur le marché de l'investissement. En fait, je parle au nom de Bell Canada, car c'est de loin le plus grand utilisateur de matériel de télécommunication. Mais la même chose est vraie pour les petites industries nouvelles.

De nos jours, les nouvelles générations de produits technologiques arrivent sur le marché beaucoup plus rapidement que par le passé. Il serait intéressant de faire une étude approfondie des domaines de haute technologie.

J'ai soulevé cette question avec votre ministre. Comme il ne fait probablement pas ses devoirs, je la soulève avec vous en sachant que mes collègues me pardonneront d'aborder un sujet qui n'entre pas dans le cadre de ce projet de loi, mais qu'il vaut la peine d'examiner.

**Le vice-président:** Nous demanderons à nos témoins non pas de répondre à cette question, mais de ne pas la perdre de vue lorsqu'ils réexamineront ces dispositions.

**Le sénateur Stratton:** Ma question ne concerne pas non plus le sujet de ce projet de loi. Elle se rapporte aux impôts en cas de décès.

Les jeunes et les gens de notre génération commencent à investir des sommes assez importantes dans des REÉR. Si vous êtes un investisseur prudent, vous pouvez placer l'argent de votre REÉR pour cinq ans dans des certificats de placement garantis, des obligations du gouvernement ou d'autres titres. Le jour de votre décès, tout cet argent devient-il immédiatement imposable? Qu'arrive-t-il s'il est placé dans des CPG pour cinq ans? On ne peut pas l'encaisser avant cinq ans, mais la succession doit payer l'impôt immédiatement.

**Mme Lucy Brickman, agent de politique fiscale, Fiducies, impôt personnel, impôt sur les ressources et organismes de charité, ministère des Finances:** C'est vrai, sauf s'il y a une dépendance financière. Plus précisément, si vous avez un conjoint, vous pouvez généralement transférer l'actif de votre REÉR à votre conjoint.

**Le sénateur Stratton:** Supposons qu'il n'y ait pas de conjoint.

[Text]

**Ms Brickman:** If there is no spouse, then there are also some exceptions for disabled children.

**Senator Stratton:** Apart from that, it is instantly payable, is it not? Over time, this can become fairly significant and cause severe hardship to the estate.

**Ms Brickman:** To some extent it is in line with the general policy behind RRSP savings, which is that the deferral is meant to finance retirement, retirement both of the individual and the spouse. When there is no surviving spouse and the individual dies, that rationale disappears. To extend that deferral might be difficult to justify.

**Senator Stratton:** I do not disagree with you. My concern is that people who are saving money in RRSPs and are using a cycle of five years in which to roll over their investments to get averaging do not realize that occurs. The estate, meaning the children, suffer as a result. I am not disagreeing and saying that the provision should be changed. I am simply saying that, perhaps, more information should be put out to inform people that that is indeed the case and they should prepare for it.

**Mr. Farber:** You pose a question as to what happens at the time of death. It is not that suddenly those RRSPs have to be cashed in thus causing a loss of money. There are many administrative procedures that the trustee of the estate can engage in with Revenue Canada in terms of working out a schedule of tax payments over a period of time.

In the scenario that you pose, senator, wherein certain GICs will not come due for two or three years, and those GICs continue to earn interest, it would only be fair that, if there were some accommodation with regard to the taxes to be paid, the interest element with regard to unpaid taxes also apply. No one is forced into any position. By and large, Revenue Canada operates on a fairly reasonable basis with issues such as this where people who want to comply with the rules have some outstanding commitments that will take some time to be liquidated.

**The Deputy Chairman:** Ever since I started paying taxes over 50 years ago, I became aware of ministers of finance who dipped their hands into my pockets at will. As they took office, I have heard every one say that they will have open consultation and discussion and people will know what is going on. I have not seen too much evidence of that. What you have stated today is that there was consultation before the budget and there was more consultation after the budget. The consultation process seems to be interminable, to the point where on June 1 amendments were still being made to this draft bill. I presume that you are influenced by the consultation process and allow people to put forward suggestions.

On the question of tax treatment of securities held by financial institutions, how many of the financial institutions that were contacted and had input agreed with this type of retroactive taxation or taxation on unearned money?

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, perhaps I could deal with your first point with regard to consultation. There are two levels of consultation. For approximately six to seven months prior to the

[Traduction]

**Mme Brickman:** S'il n'y a pas de conjoint, des exceptions sont également prévues pour les enfants handicapés.

**Le sénateur Stratton:** À part cela, l'impôt est payable immédiatement, n'est-ce pas? Avec le temps cela peut représenter un montant assez important et causer de sérieuses difficultés à vos héritiers.

**Mme Brickman:** Cette politique est conforme au principe général du régime enregistré d'épargne retraite qui est de différer l'impôt pour financer la retraite du contribuable et de son conjoint. Lorsqu'il n'y a pas de conjoint survivant et que l'intéressé meurt, la raison d'être de ce report de l'impôt disparaît. Sa prolongation pourrait être difficile à justifier.

**Le sénateur Stratton:** Je suis d'accord avec vous, mais les personnes qui placent de l'argent dans un REÉR, pour une période de cinq ans pour obtenir un rendement moyen, ne s'en rendent pas compte. Les héritiers, c'est-à-dire leurs enfants, risquent d'en souffrir. Je ne dis pas qu'il faille modifier cette disposition. Je dis simplement qu'il faudrait peut-être mieux informer les gens afin qu'ils se préparent en conséquence.

**M. Farber:** Vous demandez ce qui se passe au moment du décès. Vous n'avez pas à encaisser les REÉR immédiatement ce qui entraînerait une perte d'argent. L'administrateur de la succession a largement la possibilité de s'entendre avec Revenu Canada pour étaler le paiement de l'impôt.

Dans le scénario que vous décrivez selon lequel certains CPG n'arriveront à échéance que deux ou trois ans plus tard et continuent à rapporter des intérêts, il est normal que, si l'on obtient un certain délai pour payer l'impôt, on paye également des intérêts sur l'impôt impayé. Personne n'est forcé de faire quoi que ce soit. Dans l'ensemble, Revenu Canada se comporte de façon raisonnable dans ce genre de situation où des gens qui veulent se conformer aux règles ont besoin d'un certain temps pour s'acquitter de leurs obligations.

**Le vice-président:** Depuis que j'ai commencé à payer des impôts, il y a une cinquantaine d'années, je me méfie des ministres des finances qui plongent leurs mains dans mes poches chaque fois qu'ils ont besoin d'argent. À son entrée en fonctions, chacun d'eux a promis de consulter le public afin que les contribuables sachent ce qui se passe. Ce n'est pas vraiment ce que j'ai constaté. Vous nous avez dit aujourd'hui qu'il y avait eu des consultations avant le budget et d'autres encore après le budget. Ces consultations ont été interminables à un point tel que, le 1er juin, on apportait encore des changements à ce projet de loi. Je suppose que vous vous laissez influencer par ces consultations et que vous permettez au gens de formuler des suggestions.

En ce qui concerne le traitement fiscal des titres détenus par des institutions financières, combien des institutions financières que vous avez consultées étaient d'accord avec cette forme d'impôt rétroactif ou d'impôt sur des revenus non gagnés?

**M. Farber:** Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre à votre première question concernant les consultations. Environ six à sept mois avant la présentation d'un budget, le

[Texte]

presentation of a budget the Minister of Finance holds extensive consultations across the country with various groups and associations with regard to the parameters of what the government ought or ought not to be doing. In terms of broad general policy, that consultative process goes on before the budget presentation and has been ongoing for quite some time.

The consultation I referred to after the budget presentation is with the tax professional community as well as interested taxpayers with regard to the legislation and the parameters of the legislation. That process is far more focused because it is more directed to what the government has already announced in the parameters of the legislation and how the legislation may well impact on particular transactions and on particular sectors within the economy.

**The Deputy Chairman:** You are speaking of consultation with tax experts. The Minister of Finance makes many speeches. At what point in the process is the opinion of a taxpayer taken into consideration?

**Mr. Farber:** Throughout that process the minister meets with various groups and taxpayers who have points of view on the process and on what the government direction ought to be. In addition to the tax professionals, taxpayers from all walks of life also have significant input. It is serious input, and we treat it as such.

**The Deputy Chairman:** How many people in the financial community, given their input at whichever point, were in favour of having their securities taxed on unearned interest? I would like a list of their names.

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, let me answer that question in the best manner I can. We deal with individual financial institutions. We generally deal with the Canadian Bankers' Association which represents all financial institutions.

**The Deputy Chairman:** No, it does not. It does not represent the insurance industry.

**Mr. Farber:** We also meet with the Life Underwriters Association of Canada and the Canadian Health and Life Insurance Association. We deal with all the umbrella groups. To the extent that any particular taxpayer is not represented in those groups, they certainly know who to contact and we engage in conversation and discussions.

**The Deputy Chairman:** Were those groups all in favour of market-to-market taxation?

**Mr. Farber:** I did not say they were all in favour.

**The Deputy Chairman:** I am attempting to find out who was.

**Mr. Farber:** Our consultations are more with respect to the parameters of the legislation once the minister has announced that policy. That policy was included in the budget as a revenue raising measure.

**The Deputy Chairman:** The minister consulted with people before delivering his budget. Of those consulted, who agreed to this particular treatment?

[Translation]

ministre des Finances tient des consultations intensives, aux quatre coins du pays, avec divers groupes et associations, quant aux paramètres de ce que le gouvernement devrait faire ou ne pas faire. Pour ce qui est de la politique générale, les consultations précèdent la présentation du budget et elles durent un certain temps.

Les consultations qui suivent le budget ont lieu avec les fiscalistes ainsi que les contribuables intéressés et concernaient la loi et ses paramètres. Elles portent sur des sujets beaucoup plus précis car elles sont davantage dirigées sur les dispositions législatives que le gouvernement a déjà annoncées et les répercussions qu'elles peuvent avoir sur certaines transactions et certains secteurs de l'économie.

**Le vice-président:** Vous parlez de consultations avec des experts fiscaux. Le ministre des Finances prononce de nombreux discours. À quel moment du processus tenez-vous compte de l'opinion des contribuables?

**M. Farber:** Tout au long du processus, le ministre rencontre divers groupes et contribuables qui ont un point de vue à exprimer sur le processus et l'orientation que devrait prendre le gouvernement. En plus des fiscalistes, les contribuables de tous les groupes de la société apportent également une contribution importante. Nous la traitons avec sérieux.

**Le vice-président:** Combien de membres du milieu financier étaient d'accord pour que l'on impose l'intérêt non gagné sur leurs titres? J'aimerais la liste de leurs noms.

**M. Farber:** Monsieur le président, je vais essayer de répondre à cette question de mon mieux. Nous traitons avec les institutions financières. Nous avons généralement affaire à l'Association des banquiers canadiens qui représente toutes les institutions financières.

**Le vice-président:** Pas vraiment. Elle ne représente pas le secteur de l'assurance.

**M. Farber:** Nous rencontrons également l'Association des assureurs-vie du Canada et l'Association canadienne d'assurance-santé. Nous rencontrons les principaux groupements. Les contribuables qui ne sont pas représentés par ces groupes savent certainement qui contacter et nous avons alors des conversations et des discussions.

**Le vice-président:** Ces groupes étaient-ils tous pour l'imposition à la valeur du marché?

**M. Farber:** Je n'ai pas dit qu'ils étaient tous pour.

**Le vice-président:** J'essaie de savoir qui était pour.

**M. Farber:** Nos consultations portaient davantage sur les paramètres de la loi une fois que le ministre avait annoncé cette politique. La politique en question était incluse dans le budget pour la perception de recettes fiscales.

**Le vice-président:** Le ministre a consulté des gens avant de présenter son budget. Sur les personnes consultées, qui était d'accord sur ces dispositions?

[Text]

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, I do not believe that any minister is necessarily obligated to take the advice of people with whom he consults. He consults with a view to arriving at a better understanding of what are the issues and the problems. Certainly, I believe you will agree that the Minister of Finance has an obligation to present a budget to Parliament and in that budget will be measures that raise revenue and expenditures. That measure was one of the revenue raising ones. I do not have the numbers at hand.

**The Deputy Chairman:** Commonly referred to as "a tax grab", I believe.

**Mr. Farber:** That is not the terminology that I would use.

**The Deputy Chairman:** Of course not, but I can.

**Mr. Farber:** That is fair enough and I will not dispute that. Needless to say, in any type of accounting there are two columns: the plus side and the minus side. This is one of the measures on the plus or the revenue side.

**The Deputy Chairman:** Let me discuss another aspect of the legislation. There are many commercial and manufacturing institutions which have a lot of money invested in stocks and bonds and which have unrealized profits on their investments. How are they handled?

**Mr. Farber:** By and large, Mr. Chairman, to the same extent that you and I invest in the market or hold stocks and bonds, such holdings are acquired as capital investments with the hope that they will earn dividends.

**The Deputy Chairman:** I am aware of the process. How are those investors taxed? When they dispose of the asset is the profit calculated and then they are charged tax on the profit at the time of disposal, or is it taken on a year-to-year basis, such as is done with financial institutions? What is the comparison there?

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, I believe what you know what the comparison is.

**The Deputy Chairman:** I would like you to tell me.

**Mr. Farber:** Individuals are taxed on the basis of the gains that they get upon disposition.

**The Deputy Chairman:** You are talking about a non-financial institution?

**Mr. Farber:** That is right. Whereas for financial institutions — for which, it is fair to say, many of these investments are their stock in trade or their business — it is not inappropriate for those items to be taxed on income account, just as it is not inappropriate for many other businesses, depending on their stock in trade, to be taxed on an accrual basis.

**The Deputy Chairman:** Many holding companies have a great deal of money. Are they included in the financial institutions category or, if they do not happen to own any financial institutions, are they taxed separately or in a different way?

[Traduction]

**M. Farber:** Monsieur le président, je ne crois pas qu'un ministre soit nécessairement obligé de suivre les conseils des personnes qu'il consulte. Il les consulte de façon à mieux comprendre quels sont les problèmes. Vous comprendrez sans doute que le ministre des Finances a l'obligation de présenter un budget au Parlement et que ce budget contient des mesures qui ont pour effet d'augmenter les revenus et les dépenses. Cette mesure visait à augmenter les revenus. Je n'ai pas les chiffres sous la main.

**Le vice-président:** C'est ce que l'on appelle communément une «hausse d'impôts», je crois.

**M. Farber:** Ce n'est pas la terminologie que j'utiliserais.

**Le vice-président:** Bien sûr que non, mais moi si.

**M. Farber:** Vous en avez parfaitement le droit. Inutile de dire que, dans toute comptabilité, vous avez deux colonnes: les recettes et les dépenses. Cette mesure se situe du côté des recettes.

**Le vice-président:** Je voudrais aborder un autre aspect du projet de loi. De nombreuses sociétés commerciales et entreprises de fabrication ont investi beaucoup d'argent dans des actions et obligations sur lesquelles les bénéfices ne sont pas réalisés. Comment sont-ils traités?

**M. Farber:** Dans l'ensemble, c'est de la même façon que pour vous et moi, lorsque nous investissons dans le marché ou dans des actions et obligations. Ces titres sont acquis comme investissement dans l'espoir qu'ils rapporteront des dividendes.

**Le vice-président:** Je sais comment cela fonctionne, mais comment ces investisseurs sont-ils imposés? Lorsqu'ils vendent leur actif, calcule-t-on les bénéfices et doivent-ils payer l'impôt au moment de la vente ou l'impôt est-il prélevé annuellement comme dans le cas des institutions financières? Quelle est la différence?

**M. Farber:** Monsieur le président, je crois que vous connaissez la différence.

**Le vice-président:** Je voudrais que vous me la précisiez.

**M. Farber:** Les particuliers sont imposés en fonction des gains qu'ils réalisent à la vente d'un bien.

**Le vice-président:** Vous parlez d'une institution non financière?

**M. Farber:** En effet. Dans le cas des institutions financières (il faut dire que pour un grand nombre d'entre elles cet investissement représente leur fonds de commerce) il est normal que ce soit imposé en fonction des résultats comme il est normal que de nombreuses entreprises soient imposées selon le principe d'annualité.

**Le vice-président:** De nombreuses sociétés de portefeuille possèdent beaucoup d'argent. Sont-elles considérées comme des institutions financières ou, si elles ne possèdent pas d'institutions financières, sont-elles imposées séparément ou de façon différente?

[Texte]

**Mr. Farber:** It will depend on what it is they do. If they are just holding companies operating just as holding companies investing in the market and holding shares for long periods of time, those investments are considered capital assets. They are not in the business of dealing with financial instruments, they are there to earn income either as interest or as dividends. In that context they are only taxed upon disposition.

**The Deputy Chairman:** Say a financial institution has a great deal of unrealized profit but no money and is suddenly taxed on that unrealized profit, where does the money come from to pay the tax bill?

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, they do have ways and means of dealing with issues like that. As I said, with regard to large financial institutions with portfolio investments and other business transactions of the like they have to take into account such factors in the context of its ongoing business aspects and business relationships.

**The Deputy Chairman:** Do you mean to say that they have to either sell their assets, perhaps at an inappropriate time, or go out and borrow money?

**Mr. Farber:** Under certain circumstances that might well be the situation. I might add that to a significant degree a lot of these investment portfolios have been historically dealt with on income account basis at any rate. Only certain parts of such portfolios were held by the financial institutions for long periods of time and claimed to be on capital account. These rules clarify that all of these items will be on an accrual basis.

**The Deputy Chairman:** Turning now to insurance companies, particularly property and casualty insurance companies. They bring in a lot of money and they have to park it someplace, and normally they put it in some investment. They invest with the view that in the course of the next year or two they will have to use those investments to pay their claims. They are not really in the financial business in the sense that you have described it. This is a question of simply the operation of a company. Why are these people obliged to pay tax on unrealized profits when it is only a means of being able to pay their claims?

**Mr. Farber:** Well, Mr. Chairman, how different investments are held, for what period of time they are held and the underlying rationale for the business operation, are not really things that I can or will deal with because I do not have intimate knowledge of that industry. What I can tell you is that this measure was designed to tax those items on an accrual basis. It was designed to raise X hundreds of millions of dollars for the Consolidated Revenue Fund.

**The Deputy Chairman:** I realize how the mechanism works; it is fairly simple. I mean, a guy has some money, you put your hand in the pocket and you take it away. The point is: What will be the effect on the country if we keep going backwards and taxing financial institutions and everybody else well after a law has been announced but is not passed until some six months or

[Translation]

**M. Farber:** Tout dépend de ce qu'elles font. S'il s'agit de simples sociétés de portefeuille qui investissent sur le marché et qui détiennent des actions pendant de longues périodes, cet investissement est considéré comme un bien de capital. Elles ne négocient pas des instruments financiers et elles sont là pour gagner un revenu sous la forme d'intérêts ou de dividendes. Dans ce cas, elles sont imposées uniquement lors de la liquidation du bien.

**Le vice-président:** Admettons qu'une institution financière ait des bénéfices non réalisés très importants, mais pas d'argent et qu'elle soit tenue de payer immédiatement de l'impôt sur ce bénéfice non réalisé. Où va-t-elle trouver l'argent nécessaire?

**M. Farber:** Monsieur le président, les institutions financières ont des moyens de régler ce genre de problème. Comme je l'ai dit, les grandes institutions financières qui font des investissements de portefeuille et d'autres transactions du même genre doivent tenir compte de ce genre de facteur.

**Le vice-président:** Voulez-vous dire qu'elles doivent soit vendre leur actif, peut-être à un mauvais moment, soit emprunter?

**M. Farber:** Dans certaines circonstances, elles peuvent avoir à le faire. J'ajouterais que, dans une large mesure, un grand nombre de ces portefeuilles d'investissement étaient déjà imposés en fonction des résultats. Seulement certains éléments de ces portefeuilles étaient détenus pendant de longues périodes et faisaient partie du compte de capital des institutions financières. Ces règles précisent que, dans tous les cas, le principe d'annualité s'appliquera.

**Le vice-président:** Passons maintenant aux compagnies d'assurance, et surtout aux compagnies d'assurances I.A.R.D. Elles ramassent beaucoup d'argent qu'elles doivent placer quelque part. Normalement, elles l'investissent en se disant que, d'ici un an ou deux, elles devront s'en servir pour payer les demandes de règlement. Elles ne sont pas vraiment dans le secteur financier dans le sens où vous l'avez décrit. C'est tout simplement ainsi une compagnie d'assurance fonctionne. Pourquoi sont-elles obligées de payer de l'impôt sur des bénéfices non réalisés alors que cet argent doit seulement leur permettre de payer les demandes de règlement?

**M. Farber:** Monsieur le président, je ne peux pas vraiment vous parler des divers types de placement, de la période pendant laquelle ils sont détenus, ni de la raison pour laquelle ils le sont, car ce n'est pas un secteur que je connais bien. Je peux vous dire cependant que cette mesure vise à imposer ces revenus selon le principe d'annualité. Elle vise à rapporter au Trésor des centaines de millions de dollars.

**Le vice-président:** Je sais comment le système fonctionne, car c'est assez simple. Quand quelqu'un possède un peu d'argent, vous allez le lui prendre dans ses poches. Il s'agit de se demander quelles répercussions cela aura pour le pays si nous imposons les institutions financières et tout le monde quand une loi a été annoncée depuis longtemps, mais n'a pas été adoptée avant six

[Text]

two years later? What I am trying to get at is I think that our process has an awful lot of flaws. It is pretty grim that we cannot have in this country an open process and one that eliminates situations where you have worked out the bugs but no amendments for something that dates back two years or three years or whatever it is. If you have not worked the thing out, I do not think it should be passed into law until you have had consultations and worked it out, so that people know what the heck they are doing.

I think in that way, the private sector will be able to arrange its financial house properly, and once it can work then the government will work. We have a system which seems to be totally reversed. You decide there is money out there, you go and grab it, and it does not matter whether the companies that you grab it from develop difficulties. That is the point you do not want to answer. I do not blame you for not wanting to answer, but I thought I would put my point of view on the record.

Yes, you do have a method by which you fill in columns and you take in the money. I realize that that is part of your job, but it does not answer my question or my concerns: Why is it done like this, why does it take so long, why is it retroactive and why are we siphoning off money in order to weaken our financial institutions. Those are the questions that I am posing, and the mechanism is totally unimportant to me.

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, there are many questions in that statement. I will try and deal with a number of them as they come to mind.

First, I think it is fair to say that the measures to which you have referred and which were released on June 1 are not substantive measures in the context of the rules dealing with financial institutions. Subsequent to the budget there were a host of income tax regulations that had been in the process of being developed. As I indicated with regard to the parameters of the legislation, we were engaged in consultations with the financial institution section, during which it came to light that certain aspects of the legislation needed some refinement. None of the measures in that June release are substantive. I think it was important to get as much of the information on the regulations out to the financial institutions as we possibly could, and, to the extent that we found certain inconsistencies, it was important to point them out so they would know the are as we went forward. I think that is an important aspect.

With regard to the retroactivity issue, we discussed that at the beginning of this meeting. I understand where you are coming from. If it were possible, the best way of doing things would be to bring forward legislation the same day that the measures are being announced. That is the ideal world. I am not sure we will ever be in the ideal world. At least from my perspective I cannot see how it is going to happen, unless of course governments decide that budget night they will only bring down one measure and that measure will have all the legislation associated with it. We tend to bring forward fairly complex legislation dealing with business that is growing increasingly complex and difficult to deal with and we

[Traduction]

mois ou deux ans? J'essaie de faire valoir que ce processus présente énormément de défauts. Il est regrettable que nous ne puissions pas avoir un processus transparent qui évitera qu'on se retrouve devant une mesure que l'on a améliorée il y a déjà deux ou trois ans. Je ne pense pas qu'il faudrait l'adopter avant d'avoir tenu des consultations et mis tous les détails au point afin que les gens sachent exactement ce qu'ils font.

Ainsi, le secteur privé pourra organiser comme il faut sa situation financière et quand ce sera fait, le gouvernement tournera bien lui aussi. Nous avons un système qui semble être totalement à l'inverse. Vous déterminez qu'il y a de l'argent quelque part et vous allez le chercher peu importe si les entreprises à qui vous prenez cet argent ont des difficultés. Voilà la question à laquelle vous ne voulez pas répondre. Je ne vous en blâme pas, mais je tenais à vous dire ce que j'en pense.

Oui, vous avez une méthode selon laquelle vous remplissez des colonnes et vous percevez des impôts. Je sais que cela fait partie de votre travail, mais vous ne m'avez pas expliqué pourquoi vous procédez ainsi, pourquoi cela prend tellement de temps, pourquoi ces mesures sont rétroactives et pourquoi nous siphonnons tout cet argent ce qui va affaiblir nos institutions financières. Telles sont les questions que je pose et le mécanisme n'a aucune importance à me yeux.

**M. Farber:** Monsieur le président, vous avez posé là un grand nombre de questions. Je vais essayer de répondre à plusieurs d'entre elles.

Premièrement, on peut dire, je crois, que les dispositions que vous avez mentionnées et qui ont été annoncées le 1er juin ne sont pas des mesures de fond en ce qui concerne les règles régissant les institutions financières. À la suite du budget, toute une série de règlements concernant l'impôt sur le revenu ont dû être élaborés. Comme je l'ai dit en ce qui concerne les paramètres de la loi, nous avons consulté les institutions financières et, au cours de ces consultations, nous avons constaté que certains aspects du projet de loi devaient être améliorés. Aucune des dispositions annoncées dans le communiqué de juin ne sont des mesures de fond. Il était important, je crois d'informer au maximum les institutions financières de la teneur de la réglementation en soulignant certaines lacunes. Je pense que c'est là un aspect important.

Pour ce qui est de la rétroactivité, nous en avons discuté au début de cette réunion. Je comprends votre point de vue. L'idéal serait de pouvoir présenter un projet de loi le jour même où les mesures sont annoncées. Ce serait idéal. Je ne suis pas certain que ce sera jamais possible. Je ne vois pas comment cela pourrait se faire à moins que le gouvernement ne décide, bien sûr, le soir du budget, qu'il ne présentera qu'une mesure et qu'elle sera accompagnée de toutes les dispositions législatives nécessaires. Nous avons tendance à présenter des projets de loi assez complexes traitant de sujets de plus en plus compliqués, et nous avons besoin des règles qui doivent régir leur application.

[Texte]

need the road maps, we need the rules under which they must operate.

**The Deputy Chairman:** Mr. Farber, I will not sit around and wait for Utopia to descend upon us because I do not think it will come. I think it is unbelievable that this nation and our all business people are so patient and so understanding of a system which is so unfair. I hope some day that maybe the worm will turn and they will tell the people in government that you cannot keep doing things like this, that there must be a more rational way of taxation. I realize the government has to raise money, but I do not like the process that they are following. However, having unburdened myself on that matter for, I believe, the third or fourth time with you, sir, I thank you very much Mr. Farber and Ms Brickman for your testimony today.

If there are no more questions of our witnesses can we proceed to the consideration of the bill? Can I dispense with clause by clause?

If so, shall I report the bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** There is another little bit of future business here that we have to discuss. We will excuse our witnesses.

Perhaps we will ask the reporters to leave and discuss that matter *in camera*.

The committee continued *in camera*.

[Translation]

**Le vice-président:** Monsieur Farber, je ne vais pas attendre que le royaume d'Utopie se matérialise, car je n'y crois pas. Je trouve ahurissant que notre pays et tous nos gens d'affaires soient aussi patients et aussi compréhensifs vis-à-vis d'un système aussi injuste. J'espère qu'un jour, ils vous diront que cela ne peut plus durer et que vous devez trouver un système fiscal plus rationnel. Je sais que le gouvernement doit recueillir de l'argent, mais je n'aime pas sa méthode. Cependant, c'est la troisième ou la quatrième fois que je vous fais connaître le fond de ma pensée, et je tiens donc à vous remercier vivement, monsieur Farber et madame Brickman, pour votre témoignage d'aujourd'hui.

Si vous n'avez pas d'autres questions à poser à nos témoins, pouvons-nous passer à l'examen du projet de loi? Me dispensez-vous de l'étude article par article?

Si c'est le cas, dois-je faire rapport du projet de loi sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Nous devons discuter de quelques autres travaux futurs. Nous allons prendre congé de nos témoins.

Nous devrions peut-être demander aux sténographes de partir, afin de discuter de cette question à huis clos.

La séance se poursuit à huis clos.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance:*

Mr. Len Farber, Director, Tax Legislation Policy;

Ms Lucy Brickman, Tax Policy Officer, Trusts, Personal  
Taxation, Resources Taxation and Charitable Organiza-  
tions.

*Du ministère des Finances:*

M. Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt;

Mme Lucy Brickman, agent de politique fiscale, Fiducies,  
impôt personnel, impôt sur les ressources et organismes de  
charité.

AI  
Y011  
-B18



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, June 29, 1995

---

Issue No. 38

---

**First and only Proceeding on:**  
Bill C-91, An Act to continue  
the Federal Business Development Bank  
under the name  
Business Development Bank of Canada.

**Thirty-First Proceeding on:**  
Examination of the present state of  
the financial system in Canada in the wake  
of the major legislative and regulatory  
reform which took place two years ago.

---

**APPEARING:**  
The Honourable John Manley, P.C., M.P.,  
Minister of Industry

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le jeudi 29 juin 1995

---

Fascicule n° 38

---

**Premier et seul fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-91, Loi visant à maintenir  
la Banque fédérale de développement  
sous la dénomination de  
Banque de développement du Canada.

**Trente-et-unième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier  
canadien dans la foulée de l'importante  
réforme législative et réglementaire  
intervenue il y a deux ans.

---

**COMPARAÎT:**  
L'honorable John Manley, c.p., député,  
ministre de l'Industrie

---

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	* Lynch-Staunton
Hervieux-Payette, P.C.	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C.	Losier-Cool
(or Graham)	Meighen
Kelleher, P.C.	Oliver
Kenny	Stewart
LeBreton	Stratton

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Change in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator De Bané. (June 29, 1995)

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator Kolber. (June 28, 1995)

The name of the Honourable Senator De Bané substituted for that of the Honourable Senator Perrault. (June 28, 1995)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	* Lynch-Staunton
Hervieux-Payette, c.p.	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p.	Losier-Cool
(ou Graham)	Meighen
Kelleher, c.p.	Oliver
Kenny	Stewart
LeBreton	Stratton

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané. (Le 29 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur Kolber. (Le 28 juin 1995)

Le nom de l'honorable sénateur De Bané est substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault. (Le 28 juin 1995)

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, June 27, 1995:

Second reading of Bill C-91, An Act to continue the Federal Business Development Bank under the name Business Development Bank of Canada.

The Honourable Senator Bosa, moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bosa moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 27 juin 1995:

Deuxième lecture du projet de loi C-91, Loi visant à maintenir la Banque fédérale de développement sous la dénomination de Banque de développement du Canada.

L'honorable sénateur Bosa, propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bosa propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., que le projet de loi soit déposé au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 29, 1995  
(51)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:07 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kenny, Kirby, LeBreton, Losier-Cool, Meighen, Stewart, Stratton and Sylvain. (11)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable John Manley, P.C., M.P., Minister of Industry.

WITNESSES:

*From the Federal Business Development Bank:*

Mr. François Beaudoin, President and Chief Executive Officer.

*From the Canadian Bankers Association:*

Ms Helen Sinclair, President and Chief Executive Officer; and

Mr. Douglas W. Melville, Director, Financial Services Policy.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 1995, the Committee considered Bill C-91, An Act to continue the Federal Business Development Bank under the name Business Development Bank of Canada.

The minister made an opening statement, Mr. Beaudoin then made a statement and both answered questions.

The minister agreed to provide the Committee with a letter clarifying the Federal Business Development Bank's mandate. He also agreed to have the Government respond in writing to any study that the Committee might carry out on the role of Crown credit agencies. Finally, he agreed to come before the Committee personally at the time of the Government's response.

Ms Sinclair made an opening statement and then answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-91 be adopted and reported to the Senate without amendment but with an observation.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation.

The Committee considered its draft report.

It was agreed — THAT Members of the Committee would pass their comments on to the researcher, that the Clerk would find out

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 29 juin 1995  
(51)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 07, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kenny, Kirby, LeBreton, Losier-Cool, Meighen, Stewart, Stratton et Sylvain (11).

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable John Manley, c.p., député, ministre de l'Industrie.

TÉMOINS:

*De la Banque fédérale de développement:*

M. François Beaudoin, président directeur-général.

*De l'Association des banquiers canadiens:*

Mme Helen Sinclair, présidente directrice-générale; et

M. Douglas W. Melville, directeur, Politique sur les services financiers.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 1995, le comité examine le projet de loi C-91, Loi visant à maintenir la Banque fédérale de développement sous la dénomination de Banque de développement du Canada.

Le ministre et M. Beaudoin font chacun une déclaration et répondent ensuite aux questions.

Le ministre a accepté de fournir au comité une lettre précisant le mandat de la Banque fédérale de développement, ainsi que la réponse du gouvernement à toute étude effectuée par le comité sur le rôle des établissements de crédit de la Couronne. Il a accepté de comparaître personnellement devant le comité lorsque le gouvernement déposera sa réponse.

Mme Sinclair fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que le projet de loi C-91 soit adopté et renvoyé au Sénat sans proposition d'amendement, mais accompagné d'une observation.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 20 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus précisément, de la réforme législative de 1992.

Le comité examine son projet de rapport.

Il est convenu — Que les membres du comité communiquent leurs observations à l'attaché de recherche, que le greffier

[Texte]

if they would like another meeting, and, if so, that it would be scheduled when the Senate reconvenes on July 11th.

At 1:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Translation]

détermine si le comité souhaite se réunir à nouveau et, dans l'affirmative, que cette réunion ait lieu lors de la reprise des travaux du Sénat, le 11 juillet.

À 13 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 29, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-91, to continue the Federal Business Development Bank under the name Federal Business Development Bank of Canada, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill and to continue its examination of the state of the financial system in Canada (review of 1992 reform legislation).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, welcome to our consideration of Bill C-91, the bill dealing with the mandate and the capital ceiling of the Federal Business Development Bank. We have with us two sets of witnesses today. The first witness will be the Honourable John Manley, the Minister of Industry. Accompanying him will be François Beaudoin, President and Chief Executive Officer of the FBDB. They will be followed by Helen Sinclair and some of her colleagues from the Canadian Bankers Association.

Welcome, Mr. Minister and Mr. Beaudoin. Please proceed.

**The Honourable John Manley, P.C., M.P., Minister of Industry:** I am pleased that we were able to coordinate your meeting schedule with mine in order to give me an opportunity to say a few words about Bill C-91.

We feel a certain amount of urgency in consideration of the bill largely because of the importance of maintaining the bank's ability to continue to advance capital to small business during the course of the summer. Mr. Beaudoin can give a greater explanation of that during the course of the question and answer time.

Since the early 1980s, small- and medium-sized businesses in Canada have created 87 per cent of all new jobs. Today more than half of Canadians in the private sector are employed by small- and medium-sized enterprises. Since the 1990 recession, all of the net new jobs in Canada have been created in the small business sector. The government is convinced that they will continue to be a key element in economic growth.

It is business and not government that sparks the economic growth and creates jobs. That being said, the Orange Book, the Plan for Building a More Innovative Economy, starts with the premise that leadership by government can make a difference. Government action must, however, be targeted on initiatives that are complementary to the role of the private sector and support the private sector as the principal generator of growth in jobs.

The plan, therefore, focuses on areas where there is economic weakness and government leadership can make a difference: In the business environment, in trade, infrastructure and science and technology.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 29 juin 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été déposé le projet de loi C-91, Loi visant à maintenir la Banque fédérale de développement sous la dénomination de Banque de développement du Canada, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour l'étude du projet de loi et la poursuite de son examen de l'état du système financier canadien (étude de la réforme législative de 1992).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous étudions aujourd'hui le projet de loi C-91, qui traite du mandat et du plafond concernant le capital de la Banque fédérale de développement. Nous accueillons deux groupes de témoins. Le premier témoin sera le ministre de l'Industrie, l'honorable John Manley. Il est accompagné de François Beaudoin, président et chef de la direction de la BFD. Ils seront suivis de Helen Sinclair et de certains de ses collègues de l'Association des banquiers canadiens.

Soyez les bienvenus, monsieur le ministre et monsieur Beaudoin. Allez-y.

**L'honorable John Manley, c.p., député, ministre de l'Industrie:** Je suis heureux qu'il ait été possible de coordonner votre calendrier de réunions avec le mien pour me donner la chance de prononcer quelques mots sur le projet de loi C-91.

Si l'étude du projet de loi commande une certaine urgence, c'est essentiellement parce qu'il importe de donner à la Banque le pouvoir de continuer d'avancer des capitaux aux petites entreprises pendant l'été. M. Beaudoin pourra vous expliquer cela plus en détail pendant les questions et réponses.

Depuis le début des années 80, les petites et moyennes entreprises (PME) ont créé 87 p. 100 de tous les nouveaux emplois au Canada. Aujourd'hui, plus de la moitié des Canadiens qui oeuvrent dans le secteur privé sont au service de PME. Depuis la récession de 1990, la totalité des nouveaux emplois nets au Canada sont nés dans le secteur de la PME. Le gouvernement est convaincu que la PME demeurera un élément clé de la croissance économique.

C'est l'entreprise, et non pas le gouvernement, qui est la bougie d'allumage de la croissance économique et qui crée les emplois. Cela dit, le Livre orange, intitulé «L'innovation: La clé de l'économie moderne», part du principe que le leadership gouvernemental peut faire une différence. L'action gouvernementale doit quand même être ciblée sur des initiatives complémentaires du rôle du secteur privé et appuyer le secteur privé comme principal générateur de la croissance des emplois.

Par conséquent, le plan met l'accent sur les secteurs dans lesquels l'économie est faible et le leadership gouvernemental peut faire une différence: dans le milieu des affaires, dans le commerce, dans l'infrastructure et dans les sciences et la technologie.

## [Texte]

Il appartient au gouvernement de créer les meilleures conditions économiques ainsi que les meilleures institutions afin de favoriser le travail des entrepreneurs. Il importe d'encourager et de stimuler l'esprit d'entreprise qui anime les secteurs des PME parce que notre bien-être économique en dépend. Le gouvernement doit travailler de concert avec les entreprises canadiennes afin de leur donner les appuis nécessaires et de créer un climat propice à la croissance économique.

The bill before you is an important element in creating that positive climate. The government feels that the access to financing for small- and medium-sized business is a critical component.

In its 50 years, the Federal Business Development Bank, and its predecessors, have helped Canadian business respond to changing demands of the economy through timely and innovative financing and management services.

The economy is again in a state of transition. We want the bank to continue to help Canadian businesses in the changing environment in which they carry on.

Bill C-91 builds on the bank's experience and skills to provide the financial and managerial leadership that SMEs need in the knowledge economy without abandoning traditional lending sectors.

The bank has developed several innovative financing programs designed to help high-risk small businesses. Bill C-91 secures continued access to financing for business by increasing the bank's capital base. These changes are needed now as we near the \$3.2 billion statutory ceiling.

As Mr. Beaudoin will explain, if this issue is not addressed, the bank will be forced to ration credit as early as July.

I wish to thank the members of the standing committee of the House of Commons for their work on Bill C-91. Three issues addressed there led to some amendments.

The first issue arose from concerns of the Reform Party that clause 18(4) of Bill C-91 would allow the bank to speculate on financial markets. The government heeded the Reform Party's concerns. Clause 18(4) was amended to reinforce the purpose by specifying that the bank may enter into any transaction for the purpose of reducing financial risk.

A second amendment arose from the concerns about the replacement of a legislated ceiling on capital and liabilities with a clause that required the Federal Business Development Bank of Canada Act to be reviewed by Parliament every 10 years. The act has been amended in response to these concerns — that is, five years after it comes into force and 10 years afterwards, the designated minister must return to Parliament to review the provision and operation of the act in consultation with the Minister of Finance.

## [Translation]

It is the government's responsibility to create the best economic conditions and the best institutions in order to promote the work of entrepreneurs. It is important to encourage and stimulate the entrepreneurial spirit that drives the small- and medium-sized business sector; our economic well-being depends on it. The government must work in cooperation with Canadian businesses in order to give them the necessary support and create a climate that is favourable to economic growth.

Le projet de loi dont vous êtes saisis est un élément important de la création de ce climat positif. Le gouvernement estime que l'accès au financement pour les PME est une composante critique.

Depuis 50 ans, la Banque fédérale de développement, et ses prédécesseurs, aident l'entreprise canadienne à s'adapter aux exigences changeantes de l'économie par des services rapides et innovateurs de financement et de gestion.

L'économie est encore en transition. Nous voulons que la Banque continue d'aider l'entreprise canadienne dans l'environnement changeant dans lequel elle opère.

Le projet de loi C-91 exploite l'expérience et les capacités qui permettront à la Banque d'assurer le leadership dont les PME ont besoin en matière de finances et de gestion dans notre économie du savoir sans abandonner pour autant les secteurs traditionnels de prêt.

La Banque a élaboré plusieurs programmes de financement innovateurs, conçus pour aider les petites entreprises à risques élevés. Le projet de loi C-91 assure aux entreprises un accès continu au financement en augmentant la base de capital de la Banque. Il faut apporter ces changements maintenant, car la Banque a presque atteint son plafond légal de 3,2 milliards de dollars.

Comme M. Beaudoin l'expliquera, si cette question n'est pas résolue, la Banque pourrait être forcée de rationner le crédit dès le mois de juillet.

Je tiens à remercier les membres du comité permanent de la Chambre des communes pour le travail qu'ils ont consacré au projet de loi C-91. Le comité s'est penché sur trois questions, ce qui a mené à certains amendements.

Le premier point touche les préoccupations du Parti réformiste selon lequel le paragraphe 18(4) du projet de loi C-91 permettrait à la Banque de spéculer sur les marchés financiers. Le gouvernement s'est rendu aux arguments du Parti réformiste. Nous avons donc modifié le paragraphe 18(4) afin d'en renforcer l'objet en stipulant que la Banque peut conclure tout genre d'opération pour réduire les risques financiers.

Un deuxième amendement est né des craintes qu'inspirait le remplacement d'un plafond légal concernant le capital et le passif par un article exigeant une revue parlementaire de la Loi sur la Banque de développement du Canada une fois tous les 10 ans. La loi a été modifiée suite à ces préoccupations, c'est-à-dire que cinq ans après son entrée en vigueur et 10 ans par la suite, le ministre désigné doit revenir au Parlement pour un examen des dispositions et de l'application de la loi en consultation avec le ministre des Finances.

## [Text]

A third amendment contains a definition of the word "complementary". The new wording in clause 14(4) states:

The loans, investments and guarantees are to fill out or complete services available from commercial financial institutions.

I want to stress this. The bank will continue to be a relatively small player in the market. It will not compete with the chartered banks. It will not be a chartered bank. Chartered banks are, will remain and must be the major source of debt financing for small business.

Our bank now has 78 branches across Canada. Its current portfolio is close to \$3.2 billion in loans to 14,400 SME customers. The big six chartered banks have approximately 8,000 branches across the country. They have \$27.2 billion in loans of less than \$500,000 to more than 500,000 SME customers.

Finally, nothing in the bill provides the bank with the ability to receive deposits. The notion that has been held in some quarters that the Federal Business Development Bank of Canada will provide competition to the chartered banks — desirable as that may be to some people — is simply not on. It is not competitive in scale; it is not competitive in services. It will, we believe, help fill some of the gaps we have been talking about.

La Banque continuera d'être un prêteur complémentaire. En vertu du projet de loi C-91, la Banque pourra assumer son rôle renouvelé en tant que leader offrant des solutions financières novatrices pour faire face à des situations exceptionnelles comme elle l'a fait au cours des cinquantes dernières années.

Au terme de la législation qui nous est présentée, c'est le marché et non pas une réglementation du gouvernement qui verra à ce que la Banque remplisse la fonction pour laquelle elle a été créée.

La Banque devra offrir des prêts à des taux d'intérêts plus élevés que ceux qui sont proposés par des institutions du secteur privé. Comme la Banque n'accepte pas de dépôt, elle n'a pas accès au capital moins dispendieux auquel les institutions du secteur privé ont droit, grâce aux dépôts de leurs clients; elle doit emprunter sur les marchés internationaux l'argent qu'elle prête elle-même.

Le marché obligera la Banque de développement du Canada, à s'intéresser de façon spécifique à consentir des prêts commerciaux aux projets à risques élevés dont les responsables sont disposés à payer quelques points de pourcentage de plus en intérêt.

Administrative procedures will require the bank to notify a prospective client's financial institution before making a loan. Since all clients of the bank are also clients of another financial institution, this will ensure that there is an opportunity for a chartered bank or a caisse populaire to offer a loan to a prospective client.

Private sector lending institutions and the Canadian Bankers Association recognize that the Federal Business Development Bank has a role to play as a complement to their services. In the

## [Traduction]

Un troisième amendement renferme une définition de la «complémentarité». Le nouveau paragraphe 14(4) se lit:

Les prêts, investissements et garanties doivent servir à compléter les services offerts par les institutions financières commerciales.

J'insiste à-dessus. La Banque restera un intervenant relativement petit sur le marché. Elle ne sera pas en concurrence avec les banques à charte. Elle ne sera pas une banque à charte. Les banques à charte sont, demeureront et doivent être la principale source de financement par emprunt pour la PME.

Notre Banque compte 78 succursales au Canada. Son portefeuille avoisine les 3,2 milliards de dollars en prêts à 14 400 PME clientes. Les six grandes banques à charte ont environ 8 000 succursales au pays. Elles ont 27,2 milliards de dollars en prêts de moins de 500 000 \$, qu'elles ont consentis à plus de 500 000 PME clientes.

Enfin, rien dans le projet de loi n'autorise la Banque à recevoir des dépôts. La notion chère à certains milieux selon laquelle la Banque de développement du Canada fera concurrence aux banques à charte (pour souhaitable que cela puisse paraître à certaines personnes) est sans fondement aucun. La Banque n'est pas concurrentielle par sa taille; elle n'est pas concurrentielle par ses services. Elle contribuera, croyons-nous, à combler certaines des lacunes dont nous avons parlé.

The Bank will continue to be a complementary lender. Under Bill C-91, the Bank will be able to assume its renewed role as a leader offering innovative financial solutions to exceptional situations, as it has done for the past 50 years.

Under the legislation before us, it is the market, not government regulations, that will ensure that the Bank performs the function for which it was created.

The Bank will have to provide loans at higher interest rates than those offered by private-sector institutions. Since the Bank does not accept deposits, it does not have access to the less expensive capital to which private-sector institutions have access, thanks to their customers' deposits; it must borrow on international markets the money it lends.

The market will require the Business Development Bank of Canada specifically to consider making commercial loans for high-risk projects whose promoters are prepared to pay a few percentage points more in interest.

Les procédures administratives vont exiger que la Banque informe l'institution financière de son client éventuel avant de consentir un prêt. Puisque tous les clients de la Banque sont aussi les clients d'une autre institution financière, cela nous assure qu'une autre banque à charte ou une caisse populaire aura elle aussi la possibilité d'offrir un prêt au même client.

Les institutions prêteuses du secteur privé et l'Association des banquiers canadiens reconnaissent que la Banque fédérale de développement a un rôle à jouer en matière de complémentarité

*[Texte]*

hearings before the Standing Committee on Industry in March, both the BNS and the CIBC said that they found the FBDB complemented their work.

However, I believe the bank can play a useful role in filling some gaps in existing financial mechanisms. There is a role for the bank in filling the gap in the area of financing for knowledge-based enterprises and new technology companies. Most financial institutions still have difficulty assessing the risks of a business whose prime asset is human, an idea, a software program, or specialized knowledge. The bank can fill that gap and work with innovative businesses in sectors at the threshold of the new economy.

The bank has a role in dealing with loans that are too small for traditional lenders and investors. The costs of assessing a company's plan, financing proposals and monitoring a firm's progress often exceeds the potential return. For example, the assessment cost is roughly the same for a \$1 million loan as it is for a \$50,000 loan.

Your committee has a well-deserved reputation for careful consideration of financial legislation. I believe it is in the best interests of Canadians that we work together in crafting legislation that encourages and fosters the entrepreneurial spirit of Canadians.

This bill is an important element in fostering entrepreneurship and an important part of the future we are building for Canada's small businesses. Your committee can do continued valuable work in this field in the future by providing us with your advice.

In looking at the question of how the federal government's financial institutions as a whole function in relation to the private sector, the appropriate role for them to play, and the kinds of gaps that they are endeavouring to fill, a horizontal and deeper review by this committee would be very helpful to the government. This probably is not the bill in which to take it on, largely because of the concerns we have in moving it forward so that the bank can fully operationalize its mandate in the near future.

I look forward to hearing the views of senators both on this and the broader questions of the government's role in maintaining financial institutions.

**The Chairman:** Mr. Beaudoin, do you wish to make an opening statement? If you had not planned to do so, it would be helpful if you did that in light of the comments the minister has made about your bumping up against the \$3.2 billion ceiling. It might be helpful if you gave the committee your assessment of the financial situation in which the bank finds itself because of the ceiling.

**M. François Beaudoin, président et chef de la direction, Banque fédérale de développement:** Monsieur le président, tout d'abord je dois vous mentionner que j'aurais apprécié me présenter au comité plus tôt cette année. D'ailleurs, on avait eu l'occasion de discuter d'une apparition de la Banque fédérale de

*[Translation]*

des services qu'elles dispensent. Lors des audiences du comité permanent de l'industrie en mars, la BNE et la CIBC ont toutes deux affirmé que la BFD était complémentaire de leur travail.

Je crois que la Banque peut jouer un rôle utile en comblant certaines lacunes des mécanismes financiers existants. La Banque a un rôle à jouer pour combler la lacune dans le secteur du financement pour les entreprises à base de savoir et les sociétés de technologies nouvelles. La plupart des institutions financières auront encore de la difficulté à évaluer les risques d'une entreprise dont le principal élément d'actif est un humain, une idée, un logiciel ou un savoir spécialisé. La Banque peut combler cette lacune et travailler avec des entreprises innovatrices dans les secteurs qui sont au seuil de la nouvelle économie.

La Banque a un rôle à jouer dans les prêts qui sont trop petits pour les prêteurs et les investisseurs traditionnels. Les coûts d'évaluation d'un plan d'entreprise, d'une proposition de financement et du suivi des progrès de l'entreprise dépassent souvent le rendement espéré. L'évaluation coûte à peu près la même chose pour un prêt de 1 million de dollars que pour un prêt de 50 000 \$.

Votre comité a la réputation bien méritée de savoir étudier minutieusement les projets de loi d'ordre financier. L'intérêt des Canadiens commande que nous travaillions ensemble à l'élaboration d'un texte qui encouragera et favorisera l'esprit d'entrepreneurship des Canadiens.

Ce projet de loi est un important élément de promotion de l'entrepreneurship et un élément important de l'avenir que nous préparons pour les PME du Canada. Votre comité peut faire un travail utile dans ce domaine désormais en nous faisant profiter de ses conseils.

Dans l'examen de la question du fonctionnement de l'ensemble des institutions financières du gouvernement fédéral par rapport au secteur privé, du rôle qui leur revient, et des genres de lacunes qu'elles cherchent à combler, votre comité rendrait service au gouvernement en faisant un examen horizontal et plus poussé. Ce projet de loi n'est probablement l'occasion idéale pour ce faire, compte tenu surtout de la nécessité de l'expédier pour que la Banque puisse opérationnaliser pleinement son mandat dans un avenir prochain.

J'ai hâte de connaître les vues des sénateurs sur cette question et sur les questions plus vastes du rôle qui revient au gouvernement dans le maintien des institutions financières.

**Le président:** Monsieur Beaudoin, avez-vous une déclaration d'introduction à faire? Si vous n'en aviez pas prévue, il serait utile que vous en fassiez une, vu que le ministre a dit que vous êtes sur le point de frapper le plafond des 3,2 milliards de dollars. Le comité aurait peut-être intérêt à connaître votre évaluation de la situation financière dans laquelle ce plafond place la Banque.

**François Beaudoin, President and Chief Executive Officer, Federal Business Development Bank:** Mr. Chairman, first of all I must tell you that I would have appreciated appearing before the committee earlier this year. We did have an opportunity to discuss an appearance by the Bank before the committee, but I realized

[Text]

développement au comité, mais j'ai réalisé durant l'année qu'il y avait beaucoup d'autres priorités sur lesquelles votre comité a dû se concentrer. Je crois que des questions importantes comme celles de l'industrie des assurances et l'assurance dépôt ont été des priorités.

Aujourd'hui on se retrouve ensemble avec une question qui, quand même, du côté financier et d'affaires, est d'importance critique. J'aimerais, peut-être, vous montrer quelques éléments qui ont causé cette priorité pour le gouvernement et pour la Banque: avoir, finalement, un nouveau projet de loi approuvé.

By way of background, I can explain the financial situation we are under. That will give you an idea of what has happened to the bank over the past couple of years.

This chart shows the new loans that the bank authorized during the period 1992-95. The new loans are represented in millions. There has been a constant growth in new loan authorizations during that period. For 1992, the figure was \$586 million. In 1995, the figure is \$827 million.

The compounded growth year over year during that period was over 13 per cent. That is a significant growth. The bank was basically playing its role in the economy and was helping small business in a period where the economy was improving, but access to capital was difficult for small business.

If we add the year 1991, approximately \$4 billion of new loans were authorized by the bank to small business. This was done without costing taxpayers a single cent.

The bank is mandated to operate on a full, cost recovery basis. This was achieved during that period. This points to the efficient use of our resources and the efficiency of the bank as a Crown corporation.

The impact of this growth provided the present outstanding portfolio of the bank, in accordance with that period which was very critical because the economy was improving. Basically, you have a figure here of \$3.2 billion. This has been referenced in the past. The current act has a fixed amount included in one of its sections indicating that the bank shall not exceed \$3.2 billion. This shows the constant growth that we have been experiencing.

Today, we are within approximately \$2 million of that \$3.2 billion ceiling. Our estimate is that, as of about July 15, if we do not have legislation, we cannot continue our activities according to our legal advisers.

Basically, we will have to stop operating. We will have to indicate to potential clients that we are not able to operate because of the ceiling. That is a constraint.

That is the point that I wanted to make, perhaps by way of background. I have other charts that I could use to expand on the growth that has been experienced.

**The Chairman:** You say that you do not cost the taxpayers anything. From whom does the bank borrow? Are you borrowing commercially or on a line of credit from the government?

[Traduction]

during the year that there were a great many other priorities on which your committee had to concentrate. I believe that important issues such as those of the insurance industry and deposit insurance have had priority.

Today we are considering together an issue that, from the point of view of finance and business, is nonetheless of critical importance. I would like perhaps to inform you of some points that made eventually having a new bill passed a priority for the government and for the Bank.

En guise de contexte, je peux vous expliquer la situation financière dans laquelle nous sommes. Cela vous donnera une idée de ce qui est arrivé à la Banque ces dernières années.

Ce graphique montre les nouveaux prêts que la Banque a autorisés pendant la période 1992-1995. Ils sont exprimés en millions de dollars. Il y a eu une croissance constante des nouvelles autorisations de prêt pendant cette période. En 1992, le chiffre était de 586 millions de dollars. En 1995, il est de 827 millions de dollars.

La croissance composée, année après année, sur cette période, a été de 13 p. 100. C'est une croissance importante. La Banque jouait fondamentalement son rôle dans l'économie et aidait la petite entreprise dans une période où l'économie s'améliorait, alors que l'accès au capital était difficile pour la PME.

Si nous ajoutons l'année 1991, la Banque a autorisé environ 4 milliards de dollars de nouveaux prêts à la petite entreprise. Et cela n'a pas coûté un cent aux contribuables.

Selon son mandat, la Banque doit opérer en recouvrement intégral de ses coûts. C'est ce qu'elle a fait pendant cette période. Cela témoigne de l'utilisation efficiente de ses ressources et de son efficacité comme société d'État.

L'effet de cette croissance explique l'actuel portefeuille de prêts en cours de la Banque, conformément à cette période qui était des plus critiques parce que l'économie s'améliorait. Essentiellement, vous avez ici un chiffre de 3,2 milliards de dollars. Cela a été décidé jadis. Un des articles de la loi actuelle fixe à la Banque un plafond de 3,2 milliards de dollars à ne pas dépasser. Cela montre la croissance constante que nous avons connue.

Aujourd'hui, nous en sommes à environ 2 millions de dollars de ce plafond de 3,2 milliards. Selon notre estimation et de l'avis de nos conseillers juridiques, si nous n'avons pas la nouvelle loi vers le 15 juillet, nous ne pourrions poursuivre nos activités.

Essentiellement, nous devons cesser nos opérations. Nous devons dire aux clients éventuels que le plafond nous paralyse. C'est une contrainte.

C'est le point que je voulais faire ressortir, peut-être en guise de contexte. J'ai d'autres graphiques pour expliquer notre croissance.

**Le président:** Vous dites que vous ne coûtez rien aux contribuables? Où la Banque emprunte-t-elle? Empruntez-vous à des sources commerciales ou avez-vous une marge de crédit du gouvernement?

[Texte]

**Mr. Beaudoin:** The bank has borrowed on the various financial markets, primarily in international financial markets. The bank's balance sheet shows a structure similar to any financial institution. Our equity was injected by the Government of Canada. Not a penny has been injected in the past five years. We have been self-sufficient, requiring no new equity. That amount is approximately \$300 million as at the last fiscal year. We hold \$2.9 million of debt which is borrowed on world markets.

**The Chairman:** Is it guaranteed by the federal government?

**Mr. Beaudoin:** As an agent of the Crown, our debt is guaranteed debt.

On the asset side, we have the loans. The mandate of the bank is to have enough interest revenue to pay for both the debt we have incurred, the operating expenses and the loan losses. We must basically produce positive returns following all these expenses. We have been able to do so since 1984.

**The Chairman:** I have a question concerning the deadline of July 15, give or take a few days. Did your calculation of that date take into account the fact that you will be bringing money in as people repay loans? You said that you are roughly \$2 million short of \$3.2 billion at this moment. As money comes in, you have \$2 million plus the amount you bring in. Is that correct?

**Mr. Beaudoin:** Yes. There are two factors in play. The loans we authorize today will be disbursed over the next two or three months. Therefore, we must contend with a wave effect. The fact is that loans which were authorized two months ago will have to be disbursed in July.

Second, the demand outstanding for the new loans supercedes the repayments on the existing loans.

**Senator Sylvain:** I have about 33 questions which I should like to ask; however, we do not have that much time.

I wish to determine the orientation of your government and the purpose of this bill.

I presume your biggest problem is that the banks, in your opinion, are not lending enough money to small- and medium-sized businesses. If they were, presumably we would not need this government bank.

If that is the problem, can we solve it by working with the banks to make the changes necessary to encourage them to become more active in loans for the small- and medium-sized businesses?

I also sit on the Transport and Communications Committee. Tuesday night past, we approved Bill C-89, which will privatize CN, without any amendments. Transport Minister Young spent an hour or more telling us why the government should get out of the railroad business.

Now you are telling us that the government should become even more involved in the banking business by creating what will

[Translation]

**M. Beaudoin:** La Banque a emprunté sur les divers marchés financiers, et surtout sur les marchés financiers internationaux. Son bilan traduit une structure qui ressemble à celle de toute institution financière. Nos capitaux propres ont été injectés par le gouvernement du Canada. Pas un cent n'a été injecté depuis cinq ans. Nous avons été autosuffisants, nous passant de nouvelles mises de fonds. Ce montant est d'environ 300 millions de dollars à la fin du dernier exercice. Nous gardons 2,9 millions de dollars de dettes formées d'emprunts sur les marchés mondiaux.

**Le président:** Est-ce garanti par le gouvernement fédéral?

**M. Beaudoin:** Comme nous sommes mandataire de la Couronne, notre dette est garantie.

Du côté de l'actif, nous avons les prêts. La Banque a pour mandat d'avoir suffisamment de recettes en intérêts pour payer à la fois la dette contractée, ses dépenses d'exploitation et ses pertes sur prêts. Fondamentalement, nous devons réaliser des rendements positifs après toutes ces dépenses. C'est ce que nous faisons depuis 1984.

**Le président:** Une question au sujet de l'échéance du 15 juillet, plus ou moins quelques jours. En arrêtant cette date, avez-vous tenu compte des rentrées de fonds au titre du remboursement normal des prêts? Vous en êtes déjà à environ 2 millions de dollars, avez-vous dit, du plafond de 3,2 milliards. Au fur et à mesure de vos rentrées, vous aurez 2 millions de dollars plus le montant des rentrées, n'est-ce pas?

**M. Beaudoin:** Oui. Il y a deux facteurs. Les prêts que nous autorisons aujourd'hui, nous les débourserez d'ici deux ou trois mois. Par conséquent, nous devons composer avec un effet de vague. Nous devons déboursier en juillet les prêts que nous avons autorisés il y a deux mois.

En second lieu, la demande de nouveaux prêts dépasse les remboursements de prêts existants.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai environ 33 questions à vous poser; dommage que vous n'ayez pas autant de temps.

Je voudrais connaître l'orientation de votre gouvernement et l'objet de ce projet de loi.

Je suppose que votre plus gros problème est que les banques, à votre avis, ne prêtent pas suffisamment aux PME. Autrement, il faut croire que vous n'auriez pas besoin de cette banque gouvernementale.

Si tel est le problème, pouvons-nous le régler en travaillant avec les banques à effectuer les changements nécessaires afin de les inciter à être plus actives dans les prêts aux PME?

Je siège également au comité des transports et des communications. Mardi soir dernier, nous avons approuvé le projet de loi C-89, sur la privatisation du CN, sans amendements. Le ministre des Transports, M. Young, a passé une grosse heure à nous expliquer pourquoi le gouvernement doit se retirer des chemins de fer.

Et voici que vous, vous nous dites que le gouvernement doit intervenir encore plus dans les banques en créant une institution

*[Text]*

be potentially a huge financial institution which will have no particular limit to the amount that it can lend.

If you read the bill properly, we are talking about lending 12 times the capital plus the earned income. The earned income keeps going up, so there is no particular limit to that.

At the same time, we are saying that we will not compete. When you read the bill, "complementary" does not come into it. The phrase you read a little while ago says that the loans, investments and guarantees are to fill out or complete services available from financial institutions.

On that particular point I should like to know the following: Available to whom? Available to all Canadians or to the individual who comes in to ask for a loan?

If we are talking about availability to an individual applicant, that is one thing. If we are talking about simply "available", that is a totally different concept. That is not defined in your bill.

Now we have the export development bank, which is huge in size and getting bigger all the time; the Canadian Commercial Corporation; and now this particular corporation and perhaps even the Farm Credit Corporation. We have four different lending institutions. Probably there are more with which I am unfamiliar. Granted, they lend money to different groups but, basically, they lend money.

The commercial banks lend money. They do not divide their clients into one particular group or another; they just lend money to whomever they feel will repay it.

Please tell us the orientation of this government. Are we getting out of public business, as in CN and in the future sale of Petro-Canada, or are we now starting into a large area of competition with banks?

If so, is that the only way to solve what may be perceived as a problem? According to the Minister of Finance, who made quite an exuberant speech on the subject in Toronto a few days ago, he did not seem to think they were doing a good job at all.

What is the orientation of your government? Are you for privatization or will you simply compete with banks? Unless you define it differently, you have set up a huge competitor for the banks.

Your recent report stated that the institution will not grow much more and has not grown much in 50 years. The national debt at the 100th anniversary was much less than it is now, so it could very well go up.

**Mr. Manley:** That is a good question. It relates to some of the comments I made at the conclusion of my remarks.

You posed the problem, Senator Sylvain. The banks are not lending enough. Is the solution to work with the banks to encourage them to be more active?

*[Traduction]*

financière qui risque de devenir énorme et qui ne sera assujettie à aucune limite particulière quant au montant qu'elle pourra prêter.

Si vous lisez bien le projet de loi, vous voyez qu'il est question de prêter 12 fois le capital plus le revenu gagné. Le revenu gagné ne cesse d'augmenter, de sorte qu'il n'y a plus de limite particulière.

En même temps, nous disons que nous ne ferons pas de concurrence. Dans ce projet de loi, il n'est pas question du mot «complémentaire». Le passage que vous avez lu tantôt dit que les prêts, investissements et garanties ont pour objet de compléter les services offerts par les institutions financières.

Sur ce point particulier, je demanderais: Offerts à qui? À tous les Canadiens ou à celui qui vient demander un prêt?

Si nous parlons d'un requérant particulier, c'est une chose. Si nous parlons de ce qui est tout simplement «offert», voilà un concept bien différent. Cela n'est pas défini dans votre projet de loi.

Nous avons par ailleurs la banque d'expansion des exportations, qui est énorme et qui grossit chaque jour; la Corporation commerciale canadienne; et maintenant cette Banque particulière et peut-être même la Société du crédit agricole. Ce sont quatre institutions de prêt différentes. Il y en a probablement d'autres que je ne connais pas. D'accord, elles n'ont pas la même clientèle mais, fondamentalement, elles prêtent de l'argent.

Les banques commerciales prêtent de l'argent. Elles ne divisent pas leur clientèle en groupes particuliers; elles se contentent de prêter de l'argent à ceux qu'elles jugent capables de le rembourser.

Veuillez nous expliquer l'orientation de votre gouvernement. Nous retirons-nous des affaires publiques, comme dans le CN et la vente future de Petro-Canada, ou nous lançons-nous dans un grand domaine de concurrence avec les banques?

Si tel est le cas, est-ce la seule façon de régler un problème perçu? À en juger par le discours des plus exubérants qu'il a prononcé sur la question à Toronto il y a quelques jours, le ministre des Finances ne semble pas croire qu'elles font du trop bon travail.

Quelle est l'orientation de votre gouvernement? Êtes-vous pour la privatisation ou ferez-vous tout simplement concurrence aux banques. À moins que vous n'ayez une autre définition, vous avez créé un énorme concurrent aux banques.

Vous disiez dans votre récent rapport que l'institution ne croîtra plus beaucoup et qu'elle n'a pas beaucoup crû en 50 ans. La dette nationale au 100e anniversaire était bien inférieure à ce qu'elle est aujourd'hui, de sorte qu'elle pourrait bien augmenter.

**M. Manley:** Bonne question. Elle concerne certains des commentaires que j'ai faits à la fin de mes remarques.

Vous avez posé le problème, sénateur Sylvain. Les banques ne prêtent pas suffisamment. La solution consiste-t-elle à travailler avec les banques pour les inciter à être plus actives?

## [Texte]

I agree with the problem as an analysis and with the solution you propose. What we are doing with this bill is part of that, but it does not squarely deal with that issue. In fact, I have been clearly less exuberant than my colleague about the banks, but we have done some constructive work with them over the past year. There is no question that the difficulty small business has in its relationship with the banks continues to be a point of some contention for them. I hear about it all the time. I did not believe that the best solution was some type of regulatory approach. I think the cooperative approach is the right one. I have never felt that competition was bad for industry. Competition is good for industry.

The banks have come forward over the past year with the development of a code of conduct. They have put into place alternative dispute resolution mechanisms. They have yet to be tested, but they provide us with reason for optimism that some of these issues between banks and their customers will be dealt with in a much more expeditious and effective fashion than has been the case in the past. But the perception is still there.

The role that the banks must play in providing access to capital in the Canadian economy is paramount. Therefore, working with them and providing a mechanism such as the Small Business Loans Act — a tool for the banks to use to ensure that capital is made available to small businesses that might otherwise be credit risky — must be seen as a track upon which we have put a lot of effort.

This bank is in a different part of solving the same problem. By inviting the committee to look at this question, we have the EDC, the FCC, the FBDB, and the CCC. That is an alphabet soup of different institutions. It would be useful to take a horizontal look at that and talk about where the government should be in filling the gaps. These clear gaps are not just in Canada, but in other countries as well, and not so much with this institution. Export financing is clearly a role other foreign governments play a big part in satisfying. Our aerospace sector, for example, is one in which we are constantly running up against competition, whether from the Dutch, the French or other countries. Export financing is a clear part of the package. You may have the best product, but unless you make it easy for someone to buy it, you will not sell it. That is an issue we must grapple with.

In the context of this bank, if your question is “Why are you not privatizing it as Doug Young is privatizing CN?”, I would say to you that the comparison is not apt. CN is a fully operational railroad. Other than its ownership, there is very little to differentiate it from Canadian Pacific. This bank is one whose customers are strictly on the asset side of the bank’s ledger. They are not depositors. We do not offer them a full service. They do not appear on the liability side of our ledger. We are far short of being an institution which, if privatized, would be in a position to compete effectively with the chartered banks — that is to say, an institution that is too small and has no customers to speak of but one that accepts those customers you share with the

## [Translation]

Je reconnais le problème et suis d'accord sur la solution que vous proposez. Ce projet de loi en fait partie, mais il n'attaque pas le problème de front. De fait, j'ai été nettement moins exubérant que mon collègue au sujet des banques, mais nous avons fait du travail constructif avec elles au cours de la dernière année. Il ne fait pas de doute que la difficulté qu'a la petite entreprise dans ses rapports avec les banques demeure une pomme de discorde. Je ne cesse d'en entendre parler. Il ne m'est pas apparu que la meilleure solution passait par la réglementation. J'estime que l'approche de la concertation est la bonne. Je n'ai jamais cru que la concurrence est mauvaise pour l'industrie. Au contraire, la concurrence c'est bon pour l'industrie.

Au cours de l'année écoulée, les banques se sont donné un code de conduite. Elles ont mis en place des mécanismes de rechange pour le règlement des différends. Ces mécanismes restent à vérifier, mais ils nous donnent une raison d'espérer que certaines de ces questions entre les banques et leurs clients se régleront de façon beaucoup plus expéditive et efficace que jadis. Mais la perception reste là.

Les banques ont un rôle crucial à jouer dans l'ouverture de l'accès au capital dans l'économie canadienne. Par conséquent, la concertation avec elles et la mise en place d'un mécanisme comme la Loi sur les prêts aux petites entreprises (un outil qui permet aux banques de mettre des capitaux à la disposition des petites entreprises qui pourraient par ailleurs représenter un risque de crédit) doivent être vues comme une piste à laquelle nous avons consacré beaucoup d'efforts.

Cette Banque est un élément différent de la solution du même problème. Le comité est invité à se pencher sur cette question, et nous avons la SEE, la SCA, la BFD, et la CCC. C'est une soupe alphabet d'institutions différentes. Il serait utile de faire un examen horizontal de tout cela et de voir où le gouvernement devrait intervenir pour combler les lacunes. Ces lacunes évidentes n'existent pas seulement au Canada, mais ailleurs également, et pas seulement dans cette institution. Le financement expert est manifestement une fonction dans laquelle les autres gouvernements étrangers jouent un grand rôle. Notre secteur aérospatial, par exemple, est constamment aux prises avec la concurrence, soit des Hollandais, soit des Français, soit d'ailleurs. Le financement des exportations fait clairement partie de l'ensemble. On a beau avoir le meilleur produit, à moins d'en faciliter l'achat, on ne le vendra pas. C'est une question à laquelle nous devons nous attaquer.

Dans le contexte de cette Banque, si votre question est «Pourquoi ne pas la privatiser comme Doug Young privatise le CN?», je vous dirai que la comparaison ne tient pas. Le CN est un chemin de fer entièrement opérationnel. Outre sa propriété, il n'y a pas grand-chose qui le différencie du Canadien Pacifique. Les clients figurent uniquement du côté de l'actif dans le grand livre de cette Banque. Ses clients ne sont pas des déposants. Nous ne leur offrons pas un service complet. Ils n'ont pas leur place du côté du passif dans notre grand livre. Nous sommes loin d'être une institution qui, privatisée, serait en mesure de livrer une concurrence efficace aux banques à charte, c'est-à-dire une institution qui est trop petite et n'a pour ainsi dire pas de clients

[Text]

chartered banks. Even if you were to tell me at the conclusion of your deliberations that this institution is a candidate for privatization, I suspect you would tell me that it would need a period of time to develop a customer base before anyone would be interested in acquiring it.

In the mean time, what do we have? Our customers repeatedly tell us that we have a very effective institution. It provides the kind of advice, information and counselling the chartered banks are not in a position to provide.

If you look at the Baldwin study that Statistics Canada put out several years ago with respect to what makes small business grow, you find that that kind of advice, assistance and the expertise that comes from it are key components when you analyze the small businesses that become bigger businesses, which is the object of the exercise. Our object is not to keep a whole lot of small businesses small; it is to take the small ones and make them bigger. The bank plays a very different role from the chartered banks in that category.

Second, we have identified these gaps, whether they are in the area of technology, or the size of loans, or the risk factor. These issues continue to exist for small business. Frankly, this bank, because of its unique positioning of trying to fill these gaps, is capable of being a "best practices" example for the much larger financial institutions.

There is an important aspect to changing the categorization of the bank from being one of a lender of last resort to being one which is complementary to the banks. I speak to this from my experience in practising law. Clients very often did not want to borrow from the FBDB. As a lender of last resort, you were in dire straits if you had FBDB sources on your balance sheet. You obviously were a last resort case. That stigma needed to be removed.

In addition, the bureaucratic application of that principle meant that you had to show up at your FBDB branch with a couple of letters of rejection from the chartered banks before you could be considered. If you staggered in the door — that is, provided you had been beaten up around the ears by the chartered banks — then we could consider you.

That is not a positive way to deal with potential customers. "Complementarity" is what we were really attempting to do. The bill tries to better characterize the positioning that this bank can have in filling gaps.

I come back to this because it is so important. We are a small player. You talk about the fact that there is no limit on how big you can get. Technically that is correct, but we are limited by the amount of output we can produce. There are 78 branches. We still deal with people who primarily find it easier to deal with a chartered bank where they have their deposits and they can have access to the Small Business Loans Act provisions. We will fill those gaps. If it grows exponentially, your advice in terms of the future is appropriate. However, in the meantime, we are

[Traduction]

mais qui se partage des clients avec les banques à charte. Même si vous deviez me dire, au terme de vos délibérations, que cette institution est un bon candidat à la privatisation, vous ajouteriez sans doute qu'il faudrait un certain temps pour lui donner une clientèle avant que quelqu'un ne s'intéresse à en faire l'acquisition.

Entre-temps, qu'avons-nous? Nos clients ne cessent de nous répéter que nous avons une institution très efficace. Elle dispense le genre d'avis, de renseignements et de conseils que les banques à charte ne sont pas en mesure d'offrir.

Examinez l'étude Baldwin que Statistique Canada a publiée il y a plusieurs années au sujet de ce qui fait la croissance d'une petite entreprise, et vous verrez que ce genre de conseils et d'aide et d'expertise qui en découle sont des ingrédients essentiels lorsqu'on analyse les petites entreprises qui deviennent de grandes entreprises, ce qui est l'objet de l'exercice. L'objet n'est pas de garder petites toute une foule de petites entreprises; c'est de transformer les petites entreprises en grandes entreprises. La Banque joue un rôle très différent de celui des banques à charte dans cette catégorie.

En second lieu, nous avons cerné ces lacunes, qu'elles soient dans le domaine de la technologie, ou qu'elles touchent l'ampleur des prêts, ou le facteur de risque. Ces questions continuent d'exister pour la petite entreprise. À vrai dire, cette Banque, en raison de son positionnement particulier qui l'amène à chercher à combler ces lacunes, est capable d'être un exemple de «pratiques exemplaires» pour les institutions financières beaucoup plus grandes.

Il y a un aspect important dans la transformation du prêteur de dernier ressort en prêteur complémentaire. Je parle en m'appuyant sur mon expérience de la pratique du droit. Très souvent mes clients ne voulaient pas emprunter à la BFD. L'entreprise dont le bilan reflétait des emprunts à la BFD, prêteur de dernier ressort, était dans une situation précaire. Elle était manifestement un cas de dernier ressort. Il fallait éliminer ce stigmate.

En outre, l'application bureaucratique de ce principe l'obligeait à se présenter à une succursale de la BFD avec quelques lettres de rejet des banques à charte avant que sa demande ne soit étudiée. Elle ne devenait intéressante qu'à partir du moment où elle franchissait la porte en titubant, c'est-à-dire après avoir encaissé une raclée des banques à charte.

Ce n'est pas une façon positive de traiter avec d'éventuels clients. La «complémentarité» est ce que nous visons vraiment. Le projet de loi vise à mieux caractériser le positionnement que la Banque peut adopter pour combler les lacunes.

J'y reviens parce que c'est très important. Nous sommes un petit intervenant. Il n'y a pas de limite à la croissance que nous pouvons prendre, dites-vous. Techniquement, c'est juste, mais nous sommes limités par la quantité de production que nous pouvons faire. Il y a 78 succursales. Nous traitons encore avec des personnes qui trouvent essentiellement plus facile de faire affaire avec une banque à charte où elles font leurs dépôts et qui leur donne accès aux dispositions de la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Nous comblerons ces lacunes. Si la croissance

## [Texte]

endeavouring to be precise about what it is we think we can do and where we can add value. If we are not adding value or filling real gaps, then I am with Doug Young. Get out of the business.

**Senator Sylvain:** For whom will we fill out our complete services that are available? Is this available generally or available to an individual applicant?

**Mr. Manley:** It is available based on applications, but it is driven by customers.

**Senator Sylvain:** It does not say that though, does it?

**Mr. Manley:** No, but every loan is a private contract. Every transaction is a transaction between the bank and a customer.

**Senator Sylvain:** I would question the wording of it. If that was an insurance policy, I would reject it.

**Mr. Manley:** Which section?

**Senator Sylvain:** The section dealing with availability. That is a broad term which makes your services available to anyone, any time, anywhere, and it puts you in direct competition with the banks for business. You are absolutely right when you say that it is rather demeaning to have to go to two different banks and get letters of rejection and then go to this lender of last resort. Between that and having a government-backed operation in competition with private enterprise — and there is no limitation on who it will compete for, because I do not see a limitation indicated — we are probably tilting the playing field a little bit.

**Mr. Manley:** I think I understand your point, Senator Sylvain. Frankly, I do not think that it is a problem. I do not think that in the minds of most potential borrowers that their first choice is to go to a government institution. I think they would like to be served by their bank and keep their operations under one roof. Clearly, gaps do exist in these areas. Most financial institutions acknowledge that. They have had a lot of experience in lending to real-estate backed investments. That experience has not all been that good.

How do you assess the value of a company whose main asset is an idea and a company which is dependent on the skills of the people that are in it. This is tough stuff. We are building expertise in that area nationally and in this institution because that is one of the gaps that we want to fill.

**Senator Sylvain:** There are people who deal in venture capital all the time who do exactly what just said. They do back a lot of these companies who have just an idea and no assets. That does exist in the market.

**Mr. Manley:** If you look at the case histories of that type of backing, the problem invariably arises at the small end. When Mike and Terry's lawn-mower started, the banks were not interested in financing. Noranda Enterprises blessed them and a bunch of lawyers and accountants around this city were willing to take a chance on Mitel. Now you have not only Mitel but also

## [Translation]

est exponentielle, vos conseils pour l'avenir auront été judicieux. Mais entre-temps nous tâchons d'être précis sur la nature de ce que nous pouvons faire et sur les endroits où nous pouvons ajouter de la valeur. Si nous n'ajoutons pas de valeur ou si nous ne comblons pas de véritables lacunes, alors je pense, comme Doug Young, qu'il faut sortir de là.

**Le sénateur Sylvain:** Pour qui compléterons-nous tous les services offerts? Sont-ils offerts en général ou offerts à un requérant particulier?

**M. Manley:** Ils sont offerts en fonction des demandes reçues et cela dépend de la clientèle.

**Le sénateur Sylvain:** Mais ce n'est pas dit, n'est-ce pas?

**M. Manley:** Non. Mais chaque prêt est un contrat privé. Chaque opération est une opération entre la Banque et un client.

**Le sénateur Sylvain:** J'en contesterais le libellé. Si c'était une police d'assurance, je la rejetterais.

**M. Manley:** Quel article?

**Le sénateur Sylvain:** L'article traitant des services offerts. C'est un terme vaste qui met vos services à la disposition de n'importe qui, n'importe quand, n'importe où, et qui vous met en concurrence directe avec les banques. Vous avez absolument raison de dire qu'il est très humiliant d'avoir à essuyer le refus de deux banques différentes avant de pouvoir s'adresser à ce prêteur de dernier ressort. Entre cela et un service gouvernemental en concurrence avec l'entreprise privée (sans restriction quant aux organismes auxquels il fera concurrence, car on n'en a pas indiqué) nous faussons probablement un peu les règles du jeu.

**M. Manley:** Je comprends ce que vous dites, sénateur Sylvain. Franchement, je n'y vois pas de problème. Selon moi, dans l'esprit de la plupart des emprunteurs éventuels, le premier choix n'est pas de s'adresser à une institution gouvernementale. Ils aimeraient être servis par leur banque et garder toutes leurs opérations sous un même toit. Certes, il y a des lacunes dans ces domaines. La plupart des institutions financières le reconnaissent. Elles ont une longue expérience du prêt pour les investissements garantis par des propriétés immobilières. Cette expérience n'a pas été tellement bonne.

Comment établir la valeur d'une entreprise dont le principal élément d'actif est une idée ou encore d'une entreprise qui est tributaire des talents de son effectif. C'est difficile. Nous nous donnons des connaissances spécialisées dans ce domaine à l'échelle nationale et dans cette institution parce que c'est l'une des lacunes que nous voulons combler.

**Le sénateur Sylvain:** Certaines personnes font constamment dans le capital de risque exactement ce que vous venez de dire. Elles financent une foule de sociétés qui n'ont qu'une idée et pas d'actif. Cela existe sur le marché.

**M. Manley:** Dans les histoires de cas de ce genre de financement, le problème se pose invariablement au début. Lorsque Luc et Michel ont lancé leur atelier de réparation de tondeuses, les banques ne voulaient pas les financer. Les Entreprises Noranda leur ont donné leur bénédiction et un tas d'avocats et de comptables d'ici étaient prêts à miser sur Mitel.

[Text]

Corel and Newbridge as well, all from a couple of guys that were willing to take a chance.

We do not have a shortage of venture company capital in the country, but when you try to apply the principles of due diligence to a venture capital investment you are no longer in the small end, you are in the large end and the burden is great. This is where we are trying to be. We are not trying to be everything. We are trying to identify the shortcoming and be useful there. Our graduates will be the ones who are able to succeed with the venture capital.

**Senator Sylvain:** On that particular point, I agree totally that there are gaps that the banking industry has not filled and that somebody must fill it and it is government's role to do so. But you will hit this flea with a mallet rather than a fly swatter and you are creating something which has the potential to become enormous and too heavy in the market.

**Senator Stewart:** I have a question directly related to the question with which Senator Sylvain started.

The minister comes here this morning with a bill that passed the House of Commons on June 22. Today is June 29. They have left it so late that we were told unless the Senate acts within the next few days, their activities will be curtailed.

We are also told now by the minister that there are some fundamental questions concerning the role of this particular organization, which might even relate to whether or not it should be abolished. Yet when I read the bill, I find no clause which says that there is a sunset provision.

We should not fool ourselves. We know ministers. Once they get this bill their attitude is "Thank you. Goodbye. If you want to philosophize after you have given us the bill, then philosophize for a while. Good luck to you." There is no assurance in this bill that anything that this committee says after the bill has left this committee will be given any serious consideration whatsoever.

The minister says "I give you assurance", but we know what happens to ministers. They move on. They become ministers of Finance perhaps. We know what we think of them. We need something better to reconcile the two positions which the witness has taken. One is that we need it now, but there should be a more fundamental study. We must have some linkage between those two positions.

**Mr. Manley:** I suggest that the study which would be helpful is a horizontal one. In other words, we are just dealing with this institution. Other government financial institutions exist. Whether or not you accept my assurance, even if you were to provide your opinion on the context of this bill it will require action that involves not only me but also other ministers in other departments.

**Senator Stewart:** Once this bill passes, the Senate loses its leverage just as the House of Commons or Parliament, as the government broadcaster says, has lost its leverage.

[Traduction]

Aujourd'hui, nous avons non seulement Mitel, mais aussi Corel et Newbridge, tous l'affaire de quelques types qui ont accepté de prendre une chance.

Ce n'est pas le capital de risque qui manque au Canada. Mais lorsque vous cherchez à appliquer les principes de diligence raisonnable à un investissement en capital de risque, on n'est plus au petit bout, mais au gros bout, et le fardeau est lourd. C'est là que nous cherchons à nous situer. Nous ne cherchons pas à tout faire. Nous cherchons à définir la lacune et à jouer un rôle utile de ce côté-là. Nos diplômés seront ceux qui réussiront avec le capital de risque.

**Le sénateur Sylvain:** Sur ce point particulier, je reconnais d'emblée qu'il y a des lacunes que le secteur bancaire n'a pas comblées et que quelqu'un (c'est-à-dire le gouvernement) devra quand même bien combler. Mais vous prenez un marteau plutôt qu'un tue-mouches pour tuer une mouche, et vous créez quelque chose qui risque de devenir énorme et trop lourd sur le marché.

**Le sénateur Stewart:** J'ai une question qui se rattache directement à celle qu'a soulevée le sénateur Sylvain.

Le ministre s'amène ici ce matin avec un projet de loi qui est sorti de la Chambre des communes le 22 juin. Nous sommes le 29 juin. Elle a tant attendu que, nous dit-on, à moins que le Sénat n'agisse d'ici quelques jours, elle devra limiter ses activités.

Et voici que le ministre soulève au sujet du rôle de cet organisme particulier certaines questions fondamentales qui pourraient remettre en question son existence même. Pourtant, j'ai bien lu le projet de loi et n'y ai trouvé aucune disposition de temporisation.

Ne nous leurrions pas. Nous connaissons les ministres. Une fois obtenu leur projet de loi, leur attitude est: «Merci. Bonjour. Si vous voulez philosopher après nous avoir donné cette loi, libre à vous de philosopher pour un bout de temps. Bonne chance.» Le projet de loi ne garantit pas que ce que le comité pourrait avoir à dire après l'avoir laissé partir sera pris le moins possible au sérieux.

Le ministre dit: «Je vous donne l'assurance», mais nous savons tous ce qui arrive aux ministres. Ils poursuivent leur chemin. Ils deviennent ministres des Finances, parfois. Nous savons ce que nous en pensons. Il nous faut quelque chose de mieux pour rapprocher les deux positions que le témoin a prises. D'abord, nous en avons besoin tout de suite, mais il doit y avoir une étude plus fondamentale. Il nous faut un lien quelconque entre ces deux positions.

**M. Manley:** À mon sens, c'est une étude horizontale qu'il faudrait. Autrement dit, nous traitons uniquement de cette institution. Il existe d'autres institutions financières gouvernementales. Que vous acceptiez ou non mes assurances, même si vous deviez donner votre avis dans le contexte de ce projet de loi, il faudra des interventions qui concernent non seulement moi, mais aussi d'autres ministres d'autres ministères.

**Le sénateur Stewart:** Dès lors que le projet de loi est adopté, le Sénat perd tous ses moyens, de la même façon que la Chambre des communes ou le Parlement, comme le dit le diffuseur du gouvernement, a perdu les siens.

## [Texte]

We then read offensive language contained in clause 36, namely, "Five years after this Act comes into force and every ten years afterward". Why do they not say "in perpetuity"? It amounts to the same thing — that is, something is to happen. Subclause (3) states:

The report must be reviewed by any committee of the Senate or the House of Commons, or any joint committee, that may be designated or established for the purpose of reviewing the report.

It "must be reviewed". What is happening here? Is the Crown now running the Senate? Is the Crown now running the House of Commons? That is offensive language.

I mention that only in passing. I mention it to call your attention to the fact that the clause is valid in perpetuity "every ten years thereafter". When you say that there will be a horizontal review, will it have some practical consequences? That language from you does not seem to give very well with the language in the bill.

This problem may have come up only after the bill was drafted, but surely there must be some way in which we can link the passage of the bill now and some practical consequences for the horizontal review to which you make reference.

**Mr. Manley:** I am surprised that you are offended by that clause because I have seen review provisions in quite a number of other bills.

In the context of this bill and this institution, that periodic review is one that would be normal in the ordinary course. The Bank Act that we passed in 1992 contained a five-year clause.

**The Chairman:** Let me explain Senator Stewart's point. His point concerned the semantics of a bill telling a parliamentary committee of either House what it must do. It is the use of the word "must" vis-à-vis the committee that has bothered Senator Stewart.

**Senator Stewart:** No, that is not the main point.

**The Chairman:** It is the in perpetuity argument.

**Senator Stewart:** Yes, it is the in perpetuity aspect — that is, the phrase "and every ten years thereafter". In other words, world without end. That is the point that is really offensive.

**Mr. Manley:** I will pick up the earliest point that Senator Stewart made concerning the timing of the review.

The initiative to review the mandate of the FBDB was one that we announced in "Building A More Innovative Economy" in December of last year. We did embark on that quite rapidly following it. We have actually approached the limit more rapidly than we had expected. We have had a 16 per cent increase in borrowing over the past year from the bank. That has pushed us to move as quickly as we have done here. The house committee was also asked to try to deal with the bill rather more quickly than they would have liked. In part, we did respond to their report, "Taking Care of Small Business", which had some recommendations on the FBDB as part of a broader range of

## [Translation]

Puis nous tombons sur les mots offensants qui se trouvent à l'article 36, à savoir «Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi et tous les dix ans par la suite». Pourquoi ne pas dire «à perpétuité»? Cela revient au même, c'est-à-dire que quelque chose doit se produire. Le paragraphe (3) se lit:

Le rapport doit être examiné par un comité du Sénat et de la Chambre des communes ou un comité mixte désigné ou constitué pour l'examen du rapport.

Il «doit être examiné». Qu'arrive-t-il ici? La Couronne mène-t-elle le Sénat maintenant? La Couronne mène-t-elle la Chambre des communes? C'est un langage offensant.

Je ne le dis qu'en passant. Je le dis pour attirer votre attention sur le fait que l'article est valide à perpétuité: «tous les dix ans par la suite». Vous parlez d'un examen horizontal. Aura-t-il des conséquences pratiques? Ce langage que vous tenez ne semble pas recouper complètement celui du projet de loi.

Ce problème ne s'est peut-être posé qu'après la rédaction du projet de loi, mais il doit sûrement y avoir moyen de relier l'adoption du projet de loi aujourd'hui et certaines conséquences pratiques pour l'examen horizontal dont vous parlez.

**M. Manley:** Je suis surpris que vous soyez offensé par cet article, car j'ai vu des dispositions d'examen dans une foule d'autres projets de loi.

Dans le contexte de ce projet de loi et de cette institution, cet examen périodique serait normal dans le cours ordinaire des choses. La Loi sur les banques que nous avons adoptée en 1992 renfermait un article de temporisation de cinq ans.

**Le président:** Permettez-moi d'expliquer le point de vue du sénateur Stewart. Il concernait le libellé d'un projet de loi qui dicte sa conduite à un comité parlementaire de l'une des deux chambres. C'est l'obligation imposée au comité qui trouble le sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart:** Non, ce n'est pas là l'essentiel.

**Le président:** C'est l'argument de la perpétuité.

**Le sénateur Stewart:** Oui, c'est l'aspect de la perpétuité, c'est-à-dire l'expression «et tous les dix ans par la suite». Autrement dit, jusqu'à la fin des temps. C'est le point le plus offensant.

**M. Manley:** Je reviens sur le premier point qu'a soulevé le sénateur Stewart au sujet de la date de l'examen.

L'initiative de revue du mandat de la BFD a été annoncée dans «L'innovation: La clé de l'économie moderne» en décembre dernier. Nous nous sommes lancés là-dedans à fond de train par la suite. Nous avons effectivement atteint la limite plus rapidement que nous ne l'avions prévu. La Banque a vu ses prêts augmenter de 16 p. 100 dans la dernière année. Cela nous a amenés à aller à la vitesse où nous allons. Le comité de la Chambre a aussi été invité à procéder plus vite qu'il ne l'aurait voulu à l'étude du projet de loi. En partie, nous avons répondu à son rapport «Pour financer le succès de la PME», qui renfermait certaines recommandations sur la BFD dans le cadre d'une gamme plus

*[Text]*

issues, but that has put us at this stage today where we are getting close to the limit.

I invite the commentary on the horizontal question of the government financial institutions out of interest about what the committee would have to stay. I do not see it as being contradictory in any way. In fact, among my colleagues there has been interest about whether or not we could be doing things to look at how the mandates, for example, of the FCC and the FBDB interrelate in rural parts of the country.

In the absence of the ceiling that we are approaching, we might have wanted to take that on as a preliminary measure. I do not see it being delayed even five years; I see it as something that is an ongoing issue. In the context in which we are operating, we have a clear vision of what we can do with this particular financial institution. It meets the needs that have been identified in the context of the small business studies that have been done and it is timely because of the legislative cap.

**Senator Stewart:** Well, then, allow me to try to get a practical solution. After the committee has made what the minister calls a "horizontal study" and makes a report to the Senate, perhaps the minister would commit himself on behalf of the government — and that commits the government — to table in the Senate and presumably in the House of Commons, a written and responsive reply to recommendations and observations made by this committee. It was done in the case of the Special Joint Committee on Foreign Policy and I am using that as the parallel.

**Mr. Manley:** I would be quite happy to do a response to a report from the committee.

**Senator Angus:** Mr. Minister and Mr. Beaudoin, I would like to add my words of welcome and thanks to you for coming here today as we begin our study of this legislation.

I guess you are getting the sense already that our concern here at the Senate on both sides — that is, by both parties — is that this is extremely important. This does not involve an amendment to the legislation increasing the cap, for example, with which I would have much less trouble. If you came to me and said, "Look, here is an amendment to the bill. We have a July 15 threshold approaching. We have political considerations to worry about. Could you maybe amend it?" But you are bringing about substantive changes to an important financial institution in this country. You are asking us in one day to study it and send it back without possible amendments. We have some concern about the time constraints in that regard because the process of amendments, as you know better than I, involves quite a bit of time.

Perhaps I could ask you three general questions dealing with the following subjects. First, the accountability of the new Business Development Bank. I would like to hear how you would characterize the accountability because I have trouble getting a handle on it myself, as a lawyer.

Second, concerning the mandate, I think we all have a tendency to look at the legislation restrictively to determine just what the mandate is. Personally, I have come up with the word "fuzzy" to

*[Traduction]*

vaste d'enjeux, mais cela nous met aujourd'hui plus proches de la limite.

Je vous invite à commenter la question horizontale des institutions financières gouvernementales par intérêt pour ce que le comité aurait à dire. Je n'y vois rien de contradictoire. De fait, mes collègues se demandent si nous pourrions faire quelque chose pour voir comment les mandats, par exemple, de la SCA et de la BFD sont interreliés dans les régions rurales du pays.

Sans le plafond que nous touchons, nous aurions peut-être voulu nous occuper de cela comme mesure préliminaire. Je ne conçois pas que cela soit retardé même de cinq ans; j'y vois quelque chose de permanent. Dans le contexte où nous opérons, nous avons une vision claire de ce que nous pouvons faire avec cette institution financière. Elle répond aux besoins que nous avons définis dans le contexte des études réalisées sur la PME, et cela arrive à point nommé, à cause de la limitation législative.

**Le sénateur Stewart:** Ma foi, dans ce cas, laissez-moi tenter une solution pratique. Lorsque le comité aura fait l'«étude horizontale» du ministre et présenté son rapport au Sénat, le ministre s'engagerait-il au nom du gouvernement (engagerait-il le gouvernement) à déposer au Sénat et peut-être même à la Chambre des communes une réponse écrite aux recommandations et aux observations de notre comité. Cela s'est fait dans le cas du comité mixte spécial sur l'examen de la politique étrangère du Canada, et je prends cet exemple comme parallèle.

**M. Manley:** Je serais très heureux de répondre à un rapport du comité.

**Le sénateur Angus:** Monsieur le ministre et monsieur Beaudoin, j'aimerais ajouter ma bienvenue et vous remercier d'être là aujourd'hui, au moment où nous commençons notre étude de ce projet de loi.

Je suppose que vous avez déjà une petite idée que notre problème ici, des deux côtés du Sénat (c'est-à-dire dans les deux partis) est que tout cela est extrêmement important. C'est plus qu'une modification à la loi pour relever le plafond, par exemple, ce qui me poserait beaucoup moins de problèmes. Vous pourriez venir me dire: «Écoutez, voici une modification à la loi. Nous avons une échéance du 15 juillet à respecter. Il y a des considérations politiques qui jouent. Pourriez-vous peut-être la modifier?» Mais non, vous apportez des changements de fond à une importante institution financière nationale. Vous nous demandez de les étudier en un jour et de les renvoyer sans amendements possibles. Les contraintes de temps à cet égard nous posent un problème, parce que le processus des modifications, vous le savez mieux que moi, prend pas mal de temps.

J'aurais trois questions générales à vous poser sur les sujets suivants. D'abord, l'obligation de rendre compte de la nouvelle banque de développement. J'aimerais savoir comment vous envisagez cela, car je ne le vois pas très bien moi-même, qui suis avocat.

En second lieu, pour ce qui est du mandat, nous avons peut-être tous tendance à voir le projet de loi de façon restrictive pour déterminer exactement quel est le mandat. Personnellement, j'ai

## [Texte]

describe it. I have trouble getting a handle on it. Senator Stewart has made one suggestion about a written explanation. There is precedent in recent years where the minister either in your portfolio or in another one in the EDC legislation wrote a letter. The Honourable Mr. Wilson wrote a letter enlarging or defining more clearly what he and his colleagues in cabinet deemed the mandate of that EDC to be. I would be interested in seeing if you would, given the time constraints, be willing to delineate some kind of restrictions or clarifications concerning how you would like this bank to operate.

Third, it is easy to say that we have increased by this per cent and that per cent and now we are at \$3.2 million. We had a 16 per cent increase last year and there has been no claim on the government other than the \$300 million of capital. It will now be open season. There may have been no claims made up to now. The bank is running very efficiently thanks to the excellent work of Mr. Beaudoin and his highly skilled team in the bank. But with all the change in the debt equity ratio, the new abilities to go to market in hybrid instruments, and so on, with government guarantees, when some of these new loans we will make this summer go bad there may be a recourse back to the government.

Those are my initial questions, given that I think you would agree that you would not want the Senate to do a poor study when important aspects of public policy are involved. Perhaps there are some ways to help you, because I share with others the view that there is a need for this institution, that there are gaps, and that it is not necessarily the time today, with one stroke of the pen, to privatize the FBDB.

There are a lot of loans in the portfolio that many of the chartered banks would love to have. They are good, solid, competitive loans. I have clients who are good credit risks. They would like to borrow from the FBDB but do not do so because the interest rates are a couple of points higher. So the FBDB are not really helping the small business in this niche area.

I hope you have the gist of my concern.

**Mr. Manley:** Of course there are loans that the banks would like to have. That is why we have operated on a self-sufficiency basis for over five years. Obviously, enough of the loans are performing that we are not losing money despite the fact that we are dealing with borrowers who have been refused by other institutions. The arithmetic is simple.

**Senator Angus:** I hate to interject, but the higher interest rates which are being charged with these loans as I understand it are at that level to enable the bank to operate. The element of public support is negated there as I see it. I would rather have interest rates that might even be lower to help these new businesses get going. If there is a risk, then the government is there to back stop it. This is a form of subsidy or we should not be on the business.

## [Translation]

trouvé le mot «flou» pour le décrire. J'ai de la difficulté à m'y retrouver. Le sénateur Stewart a proposé une explication écrite. Il y a eu un précédent, ces dernières années, où le ministre de votre portefeuille ou d'un autre chargé de la Loi sur la SEE a écrit une lettre. L'honorable M. Wilson a écrit une lettre précisant ou définissant plus clairement comment ses collègues du Cabinet et lui-même envisageaient le mandat de la SEE. J'aimerais bien savoir si vous seriez, compte tenu des contraintes de temps, disposé à établir certaines restrictions ou précisions quant à la façon dont vous aimeriez voir fonctionner cette Banque.

En troisième lieu, il est facile de dire que nous avons augmenté de tant pour cent, puis de tant pour cent, et que nous en sommes maintenant à 3,2 millions de dollars. Nous avons eu 16 p. 100 d'augmentation l'an dernier et le gouvernement n'a rien eu à payer si ce n'est les 300 millions de dollars de capital. Ce sera désormais la totale liberté. Il n'y a pas encore eu de demandes. La Banque fonctionne avec une très grande efficacité grâce à l'excellent travail de M. Beaudoin et de l'équipe très compétente qui l'entoure. Mais avec tout le changement du rapport dettes-capitaux propres, les nouveaux moyens d'exploiter le marché avec des instruments hybrides, et cetera, avec les garanties gouvernementales, lorsque certains des nouveaux prêts que nous consentirons cet été seront perdus, il pourrait y avoir un recours contre le gouvernement.

Voilà mes questions initiales. Vous ne voudriez quand même pas que le Sénat escamote son étude lorsqu'elle met en cause d'importants aspects de la politique publique. Il y a peut-être des façons de vous aider, car je pense, comme d'autres, que cette institution a sa place, qu'il y a des lacunes, et que ce n'est pas nécessairement le moment, aujourd'hui, de privatiser la BFD, d'un trait de plume.

Le portefeuille renferme de nombreux prêts qui feraient l'envie des banques à charte. Ce sont de bons prêts, des prêts concurrentiels, solides. J'ai des clients qui sont de bons risques de crédit. Ils aimeraient emprunter à la BFD, mais ils ne le font pas parce que les taux d'intérêt sont quelques points plus hauts. Donc, la BFD n'aide pas vraiment la petite entreprise dans ce créneau.

J'espère que vous avez saisi l'essentiel de ma préoccupation.

**M. Manley:** Bien sûr, il y a des prêts que les banques aimeraient avoir. C'est pourquoi nous fonctionnons en autosuffisance depuis plus de cinq ans. Manifestement, le nombre de ces prêts qui sont productifs est suffisant pour que nous ne perdions pas d'argent même si nous transigeons avec des emprunteurs que d'autres institutions ont refusés. Le calcul est simple.

**Le sénateur Angus:** Je ne veux pas vous interrompre, mais si les taux d'intérêt que commandent ces prêts sont plus hauts, sauf erreur, c'est pour permettre à la Banque de fonctionner. Il n'est pas question d'aide au public dans ce cas, si je comprends bien. Je préférerais des taux d'intérêt qui pourraient être un peu plus faibles pour aider les nouvelles entreprises à démarrer. S'il y a un risque, au gouvernement de le garantir. C'est une forme de subvention, ou nous ne devrions pas accepter ces dossiers.

[Text]

**Mr. Manley:** That is fundamentally the point. There are two points there. First, I am not a fan of subsidies. I do not believe that we should be subsidizing. In fact the SBLA amendments that you will see in the fall will essentially eliminate the element of subsidy to that program. Small business borrowers under the SBLA program will be paying more for their loans. Some of them under the previous practice did not even know they were getting government guarantees on their loans; they just filled out the form and we backed the loans. Transparency is better. I do not think subsidies is the way to do it.

Our studies tell us that the problem for small business is not the cost of the money, it is the availability of the money. We have been repeatedly told that small businesses are willing to pay more as long as they can get the money. Obviously, if you are to operate the FBDB on a break-even basis, given that they cannot get low money from their depositors because they do not have depositors, they have to charge more for their loans. That is the mathematics of it. There is no other way to do it. They have customers. They are making contributions to job creation because of the availability of funds and from my point of view, as the minister responsible, it is the cheapest job creation that we can come up with. It is not costing us anything, yet while they are multiplying their capital through lending it they are creating opportunities where others do not exist.

The key point in your question becomes both the mandate and the accountability. The accountability functions essentially this way. Annually, Mr. Beaudoin presents to me a corporate plan or a business plan, describing what he wants to do and how he wants to do it. That requires my sign off. In addition, it must be approved by Treasury Board. He is also accountable to committees of the House of Commons and the Senate. That is the basic accountability structure that exists. It is similar to other arm's length institutions. He is not accountable to me regarding to whom he lends money. I do not tell him to lend to "X" or not to lend to "Y". Those are decisions that are carried out at an operational level in which I do not desire, nor should I have any direct influence.

With respect to the mandate, we have tried to give an explanation of it. I am quite prepared to grant the fact that when you talk about "complementarity", by necessity there will be a certain amount of subjectivity associated with that term. It is complementary to what the main-stream financial institutions are doing. A question is implied by that, namely, what is it that they are or are not doing that this bank will do? I accept that.

In our attempt to describe that I am more than prepared, if it is useful, to try to put that similar explanation in written form so that you can have it. Basically, it will say that we believe there are certain gaps that relate in part to technology, to risk, to size, and so on, and that those are the areas in which we will be complementary. We will do so not only because we do not take deposits — that is, we are not full service from that point of view — but also because we believe that, in providing access to loans in these areas, there is a need for a customer to have informed his financial institution beforehand. It is clear that where the need

[Traduction]

**M. Manley:** Fondamentalement, c'est cela. Vous soulevez deux points. D'abord, je ne suis pas un inconditionnel des subventions. Je ne crois pas aux subventions. De fait, les modifications à la LPPE que vous verrez cet automne élimineront essentiellement l'élément de subvention de ce programme. Les petites entreprises qui empruntent en vertu du programme de la LPPE paieront plus cher leurs emprunts. Certaines, jusqu'ici, ne savent même pas que leurs emprunts sont garantis par le gouvernement; elles remplissent tout simplement la formule et nous garantissons les prêts. La transparence est préférable. Les subventions ne sont pas la bonne formule.

Nos études nous disent que le problème pour la petite entreprise n'est pas le coût, mais l'offre, de l'argent. On nous a maintes fois répété que les petites entreprises sont disposées à payer davantage pourvu qu'elles aient l'argent. Manifestement, si elle doit faire ses frais, étant donné qu'elle ne peut trouver d'argent bon marché auprès de ses déposants parce qu'elle n'en a pas, la BFD doit exiger des taux supérieurs pour ses prêts. Le calcul est simple. Il n'y a pas d'autre façon. Elle a des clients. Elle contribue à la création d'emplois par les fonds qu'elle prête et, dans ma perspective, en tant que ministre responsable, c'est le moyen le moins coûteux de création d'emplois que nous puissions imaginer. Il ne nous coûte rien. Et pourtant, tout en faisant fructifier son capital en le prêtant, elle crée des occasions là où il n'y en a pas d'autres.

L'essentiel de votre question devient à la fois le mandat et l'obligation de rendre compte. L'obligation de rendre compte prend essentiellement la forme que voici. Chaque année, M. Beaudoin me présente un plan d'entreprise, où il décrit ce qu'il veut faire et comment il entend procéder. Ce plan nécessite mon approbation. Il nécessite aussi l'approbation du Conseil du Trésor. M. Beaudoin répond également à des comités de la Chambre des communes et du Sénat. Telle est la structure fondamentale d'obligation de rendre compte. Elle ressemble à celles d'autres institutions autonomes. Il n'a pas à me dire à qui il prête. Je ne lui dis pas de prêter à «X» ni à «Y». Ces décisions se prennent au niveau opérationnel, où je ne souhaite pas, et ne devrais pas, avoir d'influence directe.

Pour ce qui est du mandat, nous avons tâché de l'expliquer. Je suis tout disposé à reconnaître que, lorsqu'il est question de «complémentarité», ce terme connote nécessairement une certaine subjectivité. C'est complémentaire de l'action des institutions financières grand courant. Cela sous-entend une question, à savoir: Que font-elles ou ne font-elles pas déjà que cette Banque fera? J'accepte cela.

Pour vous décrire cela, je suis tout disposé, si cela peut être utile, à tâcher de vous coucher sur papier cette même explication. Fondamentalement, vous y verrez que, selon nous, il y a certaines lacunes liées en partie à la technologie, en partie au risque, en partie à la taille, et cetera, et que c'est là que nous serons complémentaires. Nous le ferons non seulement parce que nous n'acceptons pas de dépôts (c'est-à-dire que nous ne sommes pas une banque à service intégral dans cette perspective) mais encore parce que, selon nous, pour avoir accès à des prêts dans ces domaines, le client doit avoir informé au préalable son institution

## [Texte]

exists, we will be filling a gap that his or her usual bank is not able or willing, for whatever reason, to satisfy.

I am confident in the way we have structured it that we will be achieving essentially what we have been achieving in the past while removing the stigma of last resort and the bureaucratic inconveniences that the last resort requirement imposed. That is why I do not see it as big a shift as perhaps you do. I see it as something that we were meant to be doing all along but we had the added burden and complexity of this last resort characterization.

**Senator Angus:** Basically, the main banks are deposit-taking institutions. They must be careful. They are dealing with depositors' money. When these higher risk borrowers come along, the main banks usually have a problem — and quite properly as prudent lenders — with extending credit to them.

Small- or medium-size business is competing in the market place and it must have a level playing field. We see it in the export area all the time. We must either meet the soft money and lower interest rate financing that these foreign competitors have or we do not do well. In your portfolio and Mr. MacLaren's portfolio, this must be a concern. Since the FBDB is able to borrow money with a government guarantee and go to all kinds of new, sophisticated financing now — and I kind of welcome that — why can we not provide lower cost rather than higher cost loans to stimulate the growth of Canada and enable our Canadian enterprises to compete?

**Mr. Manley:** Well, you do not pay taxes unless you make money, too. Simply put, the mathematics does not work. If we are to give it at a lower rate, we will have to subsidize it. That is an option. If the government wanted to put money in and not require the bank to operate on a self-sufficiency basis, it would be possible to make loans at lower than market rates. But, by limiting their ability to subsidize loans, the assessment would create an institution which is there to provide lending that, for one reason or another, is not being offered by the banks and customers are paying for it.

This does seem to work. From my point of view, it is correct. As I have said, the changes to the SBLA reflect a similar orientation on my point of view, namely that we should not be subsidizing small businesses; they should be paying. If they cannot get the money and they must pay more, then as long as we get them the money and they pay more, that is how it should work. There are reasons why they are higher risk.

**Senator Angus:** Personally, I do not think the government should be involved in this. If the business is viable on its own, which this is as you describe it, then the private sector should be given access to the CRF in terms of the guarantees of its borrowings and otherwise left to its own devices.

## [Translation]

financière. Il est clair que, là où il y a un besoin, nous comblerons la lacune que la banque habituelle du client n'est pas capable ni désireuse, pour une raison ou pour une autre, de combler.

Par la structure que nous lui avons donnée, j'ai bon espoir que nous ferons essentiellement la même chose que jadis, tout en écartant le stigmate du dernier ressort et les inconvénients bureaucratiques qu'entraînait l'exigence du dernier ressort. C'est pourquoi je n'y vois pas un aussi gros changement que vous, peut-être. C'est une chose que nous voulions faire depuis le début, mais nous avions le fardeau et la complexité supplémentaires de ce dernier ressort.

**Le sénateur Angus:** Fondamentalement, les principales banques sont des institutions de dépôt. Elles doivent être prudentes. C'est l'argent des déposants qu'elles prêtent. Lorsque s'amènent ces emprunteurs à plus haut risque, les principales banques ont habituellement de la difficulté (à juste titre, en tant que prêteurs prudents) à leur consentir du crédit.

La PME est en concurrence sur le marché et elle a besoin de règles uniformes du jeu. Nous voyons cela tout le temps dans le domaine des exportations. Nous devons offrir le financement facile et à faible taux d'intérêt qu'ont les concurrents étrangers, sans quoi nous faisons piètre figure. Dans votre portefeuille et dans le portefeuille de M. MacLaren, cela doit être une préoccupation. Puisque la BFD est déjà en mesure de contracter des emprunts garantis par le gouvernement et de trouver toutes sortes de financement nouveau et complexe (et vous m'en voyez très heureux), pourquoi ne pouvons-nous pas offrir des prêts à moindre coût plutôt qu'à coût plus élevé, afin de stimuler la croissance du Canada et de favoriser la compétitivité de nos entreprises canadiennes?

**M. Manley:** Ma foi, on ne paie pas d'impôts non plus, à moins de faire d'argent. Autrement dit, l'arithmétique ne fonctionne pas. Si nous prêtons à meilleur prix, nous devons subventionner les emprunteurs. C'est une option. Si le gouvernement voulait y mettre des fonds et ne pas obliger la Banque à l'autosuffisance, il y aurait moyen de consentir des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché. Mais, en limitant ces moyens de subventionner les prêts, on créerait une institution dont la raison d'être serait d'offrir des prêts qui, pour une raison ou pour une autre, ne le seraient pas par les banques, et les clients en feraient les frais.

Cela semble marcher. Dans ma perspective, c'est juste. Je le répète, les changements à la LPPE traduisent une orientation semblable, dans mon optique, à savoir que nous ne devons pas subventionner les petites entreprises; elles doivent payer. Si elles ne peuvent trouver le financement, et qu'elles doivent payer plus cher, alors, tant que nous leur trouvons l'argent et qu'elles paient plus cher, c'est ainsi que cela doit marcher. Ce n'est pas pour rien que les risques sont plus élevés.

**Le sénateur Angus:** Personnellement, je ne suis pas d'avis que le gouvernement doit intervenir là-dedans. Si l'entreprise est viable en soi (et vous dites qu'elle l'est) alors le secteur privé doit avoir accès au Trésor, par la garantie de ses emprunts, ou être laissé à ses propres moyens.

[Text]

**Mr. Manley:** Operating a Crown corporation on a self-sufficiency basis and operating a private sector corporation which has an obligation to show a return on capital are quite different criteria. Although we have only \$300 million in it, if we were looking for an adequate return on that it would certainly change the dynamics of the bank and perhaps it would not be quite so obvious that it is competing with the private sector.

**Senator Angus:** There are some philosophical questions involved here.

**Mr. Manley:** I did not respond to the issue concerning hybrid instruments. These are not guaranteed instruments, so that they operate in a different framework. As we test the market for them, it will impose a different kind of arithmetic on the bank's business plan.

**Senator Kelleher:** I would like to express my concern and unhappiness that you are appearing here after the House of Commons has already recessed and gone home for the summer. There was ample time for this to have been dealt with in the house and sent over here in time for us to deal with it adequately. In effect, you are making it very difficult for us to propose any amendments. The House of Commons has recessed for the summer and proposed amendments cannot be heard until next fall.

You tell us that your borrowing limit will be reached in July. That does not leave a good taste in our mouths.

Having said that, I, too, am concerned that the government is preaching downsizing and privatization on the one hand while, on the other hand, you are coming along with the proposed amendments to this act. You appear to be enlarging the mandate.

Clause 14(4), which replaces section 20(1)(b), talks about activities that are complementary. This replaces clause 20, your last resort clause. It does not seem to me that we properly define or set out anywhere what we mean by "complementary". This disturbs me. I cannot find anywhere to what your activities will be confined. This follows on the previous concerns that I have.

The other concern I have is that proposed section 23(1) places a ceiling on paid-in capital of the bank of \$1.5 billion, but clause 30 defines the equity of the bank as paid in capital and retained earnings. A ceiling is placed on debts and warranties of the bank of 12 times the equity, which can be raised to 15. Since the bank can borrow money, invest that money and add the earnings on those investments to retained earnings, it can augment its equity. Therefore, the ceiling on the debt equity ratio does not place a ceiling on the size of the bank's loan portfolio. This is also a concern to me.

Lastly, you appear to be giving the FBDB an exemption for environmental liability. Is that not correct?

**Mr. Beaudoin:** Not at all. It was suggested at the Industry Committee that it be removed but in the end it was indicated that we had been leaders in that area and considered that to be a clause that should remain.

[Traduction]

**M. Manley:** L'exploitation d'une société d'État en mode d'autosuffisance et l'exploitation d'une société du secteur privé qui a l'obligation de faire produire son capital sont des critères bien différents. Bien que nous n'y ayons que 300 millions de dollars, si nous cherchions un rendement approprié, cela changerait certainement la dynamique de la Banque et il ne serait peut-être pas si évident qu'elle est en concurrence avec le secteur privé.

**Le sénateur Angus:** Diverses questions philosophiques interviennent ici.

**M. Manley:** Je n'ai pas répondu à la question concernant les instruments hybrides. Ce ne sont pas des instruments garantis, de sorte qu'ils fonctionnent dans un cadre différent. Si nous sondons le marché pour ces instruments, cela soumettra le plan d'entreprise de la Banque à une autre sorte d'arithmétique.

**Le sénateur Kelleher:** J'aimerais exprimer mon inquiétude et mon déplaisir de vous voir comparaître ici après l'ajournement de la Chambre des communes pour l'été. Il y avait tout le temps voulu pour régler cette question à la Chambre et nous laisser l'examiner comme il faut. Vous nous empêchez pour ainsi dire de proposer des amendements. La Chambre des communes est partie pour l'été et elle ne pourrait pas étudier les amendements proposés avant l'automne.

Vous nous dites que vous aurez atteint votre limite d'emprunt en juillet. Cela nous laisse un goût amer.

Cela dit, je crains bien, moi aussi, que le gouvernement ne prêche la décroissance et la privatisation, d'une part, tout en s'amenant, d'autre part, avec les modifications proposées à la loi. Vous semblez élargir le mandat.

Le paragraphe 14(4), qui remplace l'alinéa 20(1)b), parle d'activités complémentaires. Il remplace l'article 20, l'article du dernier ressort. Nulle part nous ne nous définissons convenablement ni ne précisons ce que nous entendons par «complémentarité». Vous m'en voyez troublé. Je ne vois nulle part quelles activités seront confinées. Cela rejoint mes autres préoccupations antérieures.

L'autre préoccupation que j'ai est que le paragraphe proposé 23(1) plafonne à 1,5 milliard de dollars le capital versé de la Banque, alors que l'article 30 définit les capitaux propres de la Banque comme le capital versé et les bénéfices non répartis. Les dettes et les garanties de la Banque sont plafonnées à 12 fois ses capitaux propres, et peut-être à 15 fois. Puisqu'elle peut emprunter de l'argent, investir cet argent et ajouter aux bénéfices non répartis les gains réalisés sur ces investissements, la Banque peut augmenter ses capitaux propres. Par conséquent, le plafond du rapport dettes-capitaux propres ne plafonne pas l'ampleur du portefeuille de prêts de la Banque. Cela m'inquiète également.

Enfin, vous semblez accorder à la BFD une exemption pour la responsabilité environnementale, n'est-ce pas?

**M. Beaudoin:** Pas du tout. Il a été proposé, au comité de l'industrie de l'éliminer, mais, à la fin, on a dit que nous avions été des leaders dans ce domaine et considéré qu'il fallait maintenir cet article.

[Texte]

**Senator Kelleher:** Fine. Will you address again, in a more direct way, my concerns with respect to the debt equity problem and also clause 14(4) and its lack of specificity?

**Mr. Manley:** Clause 14(4), ironically, contained what the House of Commons suggested would provide a limitation. That was an amendment that came forward in that committee.

**Senator Kelleher:** This is the Senate, though, and we will not always feel the same way as the House of Commons does.

**Mr. Manley:** But you will be able to acknowledge the irony.

**Senator Kelleher:** I suppose that is one way to put it.

**Mr. Manley:** I suspect that the best way to try to deal with this is in the manner that Senator Angus has suggested, namely that we provide for you a further description of how we foresee this "complementarity" to be achieved in terms of what the practices of this institution will be.

I do not like to be repetitive, but I take you back to the basic principle that we are not structured in a way to be fully competitive with the private sector lending institutions. We are not a deposit-taking institution, we have a limited number of branches, and so on. That being said, as Senator Angus has pointed out, there will be performing loans that the chartered banks would have been happy to have had.

Frankly, I do not think that is a bad thing. I do not think it is a bad thing if a customer tells his banker, "You have refused me for this project and I am going to the Business Development Bank of Canada"; or, for that matter, "I have an idea on which I need financing. I think the Business Development Bank of Canada is better able to deal with my needs in this than you are." If that changes behaviour in the chartered banks, great. Surely they are not worried about this little bank being a competitor for them. It is not on the same scale. We are simply not in that league.

**Senator Kelleher:** My concern is not only on behalf of the banks. Many of us have a feeling here, especially when we are trying to downsize, that it appears that here we have a corporation which, by this legislation, will be able to grow and grow by quite an extent. That bothers us.

**Mr. Manley:** Take a look at downsizing in terms of what it is meant to do. First, it is meant to address fiscal problems. Second, it is meant to address issues of efficiency and redundancy. This is not a fiscal issue because we are not proposing that the government should put any additional money into this. The mandate to operate on a cost-recovery basis continues.

You are raising questions of efficiency — that is, whether or not we are providing a service the private sector could otherwise provide. By increasing the ability of the bank to intervene in lending, are we doing things that would otherwise be done in the private sector? In other words, to what extent are we competing with the commercial lending institutions? My answer to that is, first, I do not think we are in a position to compete with them because of the limitations that we have. Second, to the extent that

[Translation]

**Le sénateur Kelleher:** Très bien. Pourriez-vous reprendre, en termes plus directs, mes préoccupations au sujet du problème des dettes par rapport aux capitaux propres ainsi que du paragraphe 14(4) et de son manque de spécificité?

**M. Manley:** Ironiquement, le paragraphe 14(4) contenait ce qui, de l'avis de la Chambre des communes, représenterait une limitation. C'était un amendement issu de cet autre comité.

**Le sénateur Kelleher:** Mais nous sommes le Sénat, et nous ne partagerons pas toujours l'avis de la Chambre des communes.

**M. Manley:** Vous reconnaissez quand même l'ironie de la chose.

**Le sénateur Kelleher:** Je suppose que c'est une façon de dire les choses.

**M. Manley:** Je soupçonne que la meilleure façon de régler cette question est celle qu'a proposée le sénateur Angus: que nous nous donnions une description plus avancée de la façon dont nous envisageons de concrétiser cette «complémentarité» dans les pratiques de l'institution.

Au risque de me répéter, je vous ramène au principe de base selon lequel nous ne sommes pas structurés pour être pleinement concurrentiels avec les institutions de prêt du secteur privé. Nous ne sommes pas une institution de dépôt, nous avons un nombre limité de succursales, et cetera. Cela dit, comme le sénateur Angus l'a signalé, il y aura des prêts productifs que les banques à charte auraient bien voulu avoir.

Franchement, cela n'est pas mauvais. Il n'est pas mauvais que le client dise à son banquier: «Vous m'avez refusé pour ce projet et je vais aller voir la Banque de développement du Canada»; ou même: «J'ai une idée pour laquelle j'ai besoin de financement. Je pense que la Banque de développement du Canada est mieux placée que vous pour répondre à mes besoins de ce côté-là.» Si cela modifie le comportement des banques à charte, parfait. Certes, elles ne craignent pas la concurrence de notre petite Banque, qui n'est pas de taille, qui n'est pas dans la même ligue.

**Le sénateur Kelleher:** Ce n'est pas seulement pour les banques que je me préoccupe. De l'avis d'un grand nombre d'entre nous, compte tenu surtout de nos efforts de décroissance, nous avons là une société qui, selon ce projet de loi, pourra prendre une croissance à n'en plus finir. Cela nous dérange.

**M. Manley:** Voyez ce qu'est censé faire la décroissance. D'abord, régler des problèmes budgétaires. En second lieu, régler des problèmes d'efficacité et de redondance. La mesure envisagée n'est pas une question budgétaire, car nous ne proposons pas que le gouvernement y mette d'autres fonds. Le mandat d'exploitation en recouvrement des frais est maintenu.

Vous soulevez des questions d'efficacité, c'est-à-dire la question de savoir si nous offrons un service que le secteur privé pourrait offrir lui-même. En donnant à la Banque plus de moyens d'intervention dans les prêts, faisons-nous des choses qui se feraient par ailleurs dans le secteur privé? Autrement dit, dans quelle mesure faisons-nous concurrence aux institutions de prêt commerciales? Ma réponse est: tout d'abord, je ne pense pas que nous soyons en mesure de leur faire concurrence, en raison des

[Text]

we perhaps influence a change in behaviour, that is a good thing. So that if we were, for example, saying to you, "We will broaden the mandate. We propose to put \$500 million a year into this institution to give it some muscle out there", then I grant your point. I would then have to argue the case. But that is not what we are doing here.

If the markets work as they are supposed to work, we are telling Mr. Beaudoin to go to the market and borrow the money and lend it out so that he does not lose any. If he loses some, then he has a problem. He will have to find ways to recoup the capital. That is not exactly interventionist. That is saying that we will let the markets determine whether or not this will work.

**Senator Kelleher:** Would you answer my other question regarding my concerns about the ceilings?

**Mr. Beaudoin:** You pointed out two definitions of equity: One that includes retained earnings; and the other one that excludes it. You talked about the ability of the bank to invest in securities that must be government bonds or must be called "deposits" with the banks. That is strictly restricted.

The reason for that clause being there in terms of investments is that the bank must maintain some liquidity in terms of running its treasury operation. That is the only reason this clause is there, namely for liquidity purposes. The amounts that are invested in government bonds — either provincial or federal — or called deposits with the banks is strictly regulated by the board of directors because it is for liquidity purposes.

The other issue is: What if they are earning a profit through these liquidities? First, the profits between the cost of funds of the bank and what we are getting from a bank overnight is next to nothing. So that in terms of contributing to the retained earnings, you are talking about next to nothing in terms of what they would be improving the retained earnings. In terms of whether or not the retained earnings from the annual profits will permit an expansion of the bank, that is welcome in the sense that, if we are earning some profits, for example, this year we earned \$9 million on \$3 billion, which is relatively small. But if this \$9 million is then helping additional small businesses to obtain loans, then it is welcome news that the profits of the corporation are being used to support additional businesses. That is the spirit of that clause.

**Senator Kelleher:** I understand what the spirit may be, but it does not place an absolute limit on retained earnings.

**Mr. Beaudoin:** An absolute limit will be the 12-to-1 ratio. If you have the ceiling set at \$1.5 billion times 12, ultimately that will be \$18 billion.

**Senator Kelleher:** There is no limit on retained earnings.

**Mr. Beaudoin:** Yes, once we have reached the \$18 billion. If in that given year we have a profit of \$9 million, as we had this

[Traduction]

limitations qui nous sont imposées. En second lieu, le changement que nous provoquerons est peut-être bon. Donc, si nous vous disions, par exemple: «Nous élargissons le mandat. Nous proposons de mettre 500 millions de dollars par an dans cette institution pour lui donner du muscle», alors vous auriez raison. Je devrais alors défendre la cause. Mais ce n'est pas ce que nous faisons.

Si les marchés fonctionnent comme ils sont censés, nous disons à M. Beaudoin d'aller sur le marché emprunter l'argent puis de le prêter pour ne pas en perdre. S'il en perd, il a un problème sur les bras. Il devra trouver des moyens de recouvrer le capital. Ce n'est pas exactement interventionniste. C'est dire que nous laisserons les marchés déterminer si cela marchera ou pas.

**Le sénateur Kelleher:** Pourriez-vous répondre à mon autre question au sujet des plafonds?

**M. Beaudoin:** Vous avez signalé deux définitions des capitaux propres: une qui comprend les bénéfices non répartis; et l'autre qui les exclut. Vous avez parlé de la possibilité pour la Banque d'investir dans des titres qui doivent être des obligations des gouvernements ou qui doivent être appelés des «dépôts» dans les banques. Cela est strictement restreint.

Si cet article est là dans le cas des investissements, c'est que la Banque doit maintenir une certaine liquidité pour faire marcher sa trésorerie. C'est la seule raison pour laquelle cet article est là, c'est-à-dire pour fins de liquidité. Les montants qui sont investis dans des obligations des gouvernements (provinciaux ou fédéral) ou qui sont appelés dépôts dans les banques sont strictement réglementés par le Conseil d'administration, car c'est pour fins de liquidité.

L'autre question, c'est: Qu'arrive-t-il si ces liquidités rapportent un profit? Tout d'abord, les profits entre le coût des fonds de la Banque et ce que nous obtenons d'une banque pour un dépôt à un jour sont presque rien. Donc, pour ce qui est de la contribution aux bénéfices non répartis, vous parlez de presque rien. Quant à la question de savoir si les bénéfices non répartis découlant des profits annuels permettront l'expansion de la Banque, elle est bienvenue, en ce sens que, si nous réalisons des profits; par exemple, cette année, nous avons fait 9 millions de dollars sur 3 milliards de dollars, ce qui est relativement peu... Mais si ces 9 millions de dollars aident ensuite d'autres petites entreprises à obtenir des emprunts, alors il faut se réjouir que les profits de la société servent à aider d'autres entreprises. Tel est l'esprit de cet article.

**Le sénateur Kelleher:** Je comprends quel est l'esprit, mais cela ne limite pas de façon absolue les bénéfices non répartis.

**M. Beaudoin:** La limite absolue sera le rapport de 12 à 1. Si le plafond est établi à 1,5 milliard de dollars fois 12, en bout de ligne, elle sera 18 milliards de dollars.

**Le sénateur Kelleher:** Il n'y a pas de limite aux bénéfices non répartis.

**M. Beaudoin:** Oui, lorsque nous aurons atteint les 18 milliards de dollars. Si, cette année-là, nous avons un bénéfice

[Texte]

year, we will have an extra \$9 million to loan out. That is the nature of the clause. We will have \$18 billion plus \$9 million.

**Senator Kelleher:** What I am suggesting to you is that the ceiling is flexible.

**Mr. Beaudoin:** It is clearly limited by the 12-to-1 ratio. The retained earnings, to the extent that they are added to that given year, will give us a limited flexibility in that given year only.

**Mr. Manley:** The magic of banking is the spread. If we do not have the spread, we will never make huge profits by lending money that we borrow at commercial rates. The profit will always be fairly marginal. If we were a deposit-taking institution we would be in a different category, but I suspect that it will not be a big factor.

**Senator Stratton:** You talked about the debt equity ratio not exceeding 12, the upper limit being \$18 billion, and that currently you will reach \$3.2 billion by about July 15. When you showed your charts I was curious to know, based on the growth that you have now, where you will be in five years. Will you be back here, or will you have to return here because you are at the \$18-billion figure? I am curious as to where that will end up.

**Mr. Beaudoin:** First, as the minister pointed out, it took us 50 years to reach \$3.2 billion.

**Senator Stratton:** But you are growing at 16 per cent per year.

**Mr. Beaudoin:** Yes, but the question will be: To what extent will the private sector fill the gaps that we will fill now? I have indicated that the last five years — that is, with the recovery and the post-recession period — has been a period of transition where the private sector institutions were basically rebalancing their portfolios. I will give you an example.

The real estate industry has been hit pretty hard. The reaction in terms of portfolio management in the private sector has been to streamline many of the portfolios. The impact has been that the FBDB, in some sectors, for example, tourism, has been called upon to play a role. There are now positive signs in the private sector. I also look at the involvement in the SBLA. The growth that has taken place in supporting small business through the SBLA has been quite significant to the extent that the banks are filling the gaps that we are now occupying. The figure of 16 per cent could drop significantly, and I would welcome that phenomena to take place. Since we are filling gaps on a complementary basis, the growth is pretty hard to forecast at this stage.

**Senator Stratton:** You are a bank. Would you not normally do that kind of thing? You would be looking forward five years to see where you would likely be given two or three scenarios. You would obviously have options so that you can say: 'We can continue the way we are or follow option "A", or option "C"', or

[Translation]

de 9 millions de dollars, comme cette année, nous aurons 9 millions de dollars de plus à prêter. Telle est la nature de cet article. Nous aurons 18 milliards plus 9 millions.

**Le sénateur Kelleher:** Pour moi, le plafond est souple.

**M. Beaudoin:** Il est clairement limité par le rapport de 12 à 1. Les bénéfices non répartis, dans la mesure où ils s'ajouteront à cette année particulière, nous conféreront une souplesse limitée pour cette année-là seulement.

**M. Manley:** La magie en affaires bancaires, c'est le différentiel. Sans différentiel, nous ne réaliserons jamais d'immenses profits en prêtant l'argent que nous empruntons à des taux commerciaux. Le profit sera toujours plutôt marginal. Si nous étions une institution de dépôt, nous serions dans une autre catégorie, mais je soupçonne que cela ne jouera pas beaucoup.

**Le sénateur Stratton:** Vous avez dit que le rapport dettes-capitaux propres ne peut dépasser 12, la limite supérieure étant de 18 milliards de dollars, et que vous atteindrez 3,2 milliards de dollars vers le 15 juillet. Lorsque vous avez montré vos graphiques, j'étais curieux de savoir où vous en serez dans cinq ans, en fonction de votre croissance actuelle. Serez-vous de retour devant nous, ou devrez-vous revenir ici parce que vous aurez atteint ce chiffre de 18 milliards de dollars? Je suis curieux de voir où cela mènera.

**M. Beaudoin:** D'abord, le ministre l'a signalé, il nous a fallu 50 ans pour arriver à 3,2 milliards de dollars.

**Le sénateur Stratton:** Mais vous avez une croissance annuelle de 16 p. 100.

**M. Beaudoin:** Oui, mais la question sera: Dans quelle mesure le secteur privé comblera-t-il les lacunes que nous comblons aujourd'hui? J'ai dit que les cinq dernières années (c'est-à-dire avec la reprise et la période d'après-récession) ont été une période de transition où les institutions du secteur privé rééquilibraient essentiellement leurs portefeuilles. Je vais vous donner un exemple.

L'immobilier a été durement touché. La réaction des gestionnaires de portefeuilles dans le secteur privé a été de rationaliser un grand nombre des portefeuilles. Les incidences ont été que la BFD, dans certains secteurs, par exemple le tourisme, a été appelée à jouer un rôle. Il y a maintenant des indicateurs positifs dans le secteur privé. Je regarde également l'intervention dans la LPPE. La croissance survenue dans l'aide à la petite entreprise par la LPPE a été considérable, à telle enseigne que les banques comblent des lacunes dans des secteurs que nous occupons actuellement. Le chiffre de 16 p. 100 pourrait baisser considérablement, et vous m'en verriez enchanté. Puisque nous comblons des lacunes à titre complémentaire, la croissance est très difficile à prédire à ce stade-ci.

**Le sénateur Stratton:** Vous êtes une banque. Ne feriez-vous pas normalement ce genre de choses? Vous feriez des projections quinquennales pour voir où vous risquez de vous retrouver, selon deux ou trois scénarios différents. Vous auriez manifestement des options, pour pouvoir dire: Nous pouvons poursuivre dans la

[Text]

whatever it may be. You cannot tell me in your best guess where you would anticipate?

**Mr. Beaudoin:** If we had done estimates, we would be pointing to a level that could only be reached by competing with the main banks and taking away their business. However, we are not doing that.

We have a forecast for the next five years that calls for continued increase in the support that we provided last year. For example, next year we have forecast that there will be roughly \$900 million of new loans provided to small business. Today there are still significant gaps in the marketplace, which we are filling.

With the discussions that have taken place between the government and the banks, and the work that we have been doing with the banks, will that change in two years from now? I hope it does. I think it should change because the needs for supporting small business are significant in the marketplace. I would hope that the private sector banks will play that role.

**Senator Stratton:** I am still not satisfied because I still think that, as any company would, you would look five years down the road and ask: Where will we be? When you did this legislation you would have to look down to see whether or not you would fit within it. That is my real concern. You may not be able to answer it now, but surely you could provide estimates to us later concerning where you expect to be.

**Mr. Beaudoin:** We have done that. We have a corporate plan that outlines that our best guess as of today is that financing would be on average over the next five years in the \$900 to \$950 million range per year.

**Senator Stratton:** How does your loan distribution across the country break it down?

**Mr. Beaudoin:** Maybe I have information on that. We will get the regional breakdown.

**The Chairman:** In your annual report it is also up to the end of the last fiscal year.

**Mr. Beaudoin:** In terms of number of loans per region the bank is operating in, we have broken the country into five regions: Atlantic Canada, 11 per cent; Quebec, 29 per cent; Ontario, 13.6 per cent; the Prairies, 27.7 per cent; and B.C., 18.7 per cent.

**Senator Stewart:** Those are the numbers of loans?

**Mr. Beaudoin:** Yes, the number of loans by dollars.

**The Chairman:** Page 21 of your annual report contains the figures for the last fiscal year.

**Senator Stewart:** At the top of page 21 you show the "Loans and Guarantee Outstanding as of March 31, 1995," and then at the bottom of the page you show the "Loans and Guarantees Authorized in 1995 and in 1994". These figures prompt a couple of questions.

[Traduction]

même voie, ou adopter l'option «A», ou l'option «C», et ainsi de suite. Vous ne pouvez pas me dire ce que vous prévoyez, selon votre meilleure estimation?

**M. Beaudoin:** Si nous avions fait des estimations, nous préverrions un niveau que nous ne saurions atteindre qu'en faisant concurrence aux principales banques, à qui nous prendrions des clients. Cependant, ce n'est pas ce que nous faisons.

Notre prévision pour les cinq prochaines années est une augmentation continue de l'aide que nous avons accordée cette année. Par exemple, l'an prochain, nous prévoyons faire pour environ 900 millions de dollars de nouveaux prêts à la petite entreprise. Aujourd'hui, il y a encore des lacunes importantes sur le marché, que nous comblons.

Compte tenu des discussions qui se sont déroulées entre le gouvernement et les banques, et le travail que nous avons fait avec les banques, cela changera-t-il dans deux ans d'ici? J'espère que oui. Cela devrait changer, parce que les besoins d'aide à la petite entreprise sont considérables sur le marché. J'espère que les banques du secteur privé joueront ce rôle.

**Le sénateur Stratton:** Je ne suis toujours pas satisfait, car je pense encore que, comme n'importe quelle société, vous envisageriez les cinq prochaines années en vous demandant: Où serons-nous? En préparant ce projet de loi, vous avez dû voir si vous y aviez une place. Telle est ma grande préoccupation. Vous ne pouvez peut-être pas me répondre tout de suite, mais vous pourriez certainement nous fournir des estimations plus tard sur la place que vous prévoyez occuper.

**M. Beaudoin:** Nous avons fait cela. Nous avons un plan d'entreprise, où notre meilleure estimation, en date d'aujourd'hui, est que le financement moyen sur les cinq prochaines années sera dans la fourchette des 900 à 950 millions de dollars par an.

**Le sénateur Stratton:** Quelle est la répartition de vos prêts entre les différentes régions du pays?

**M. Beaudoin:** J'ai peut-être de l'information là-dessus. Nous allons voir la répartition par région.

**Le président:** Dans votre rapport annuel, c'est aussi jusqu'à la fin du dernier exercice.

**M. Beaudoin:** Pour ce qui est du nombre de prêts par région dans laquelle la Banque opère, nous avons réparti le pays en cinq régions: le Canada atlantique, 11 p. 100; le Québec, 29 p. 100; l'Ontario, 13,6 p. 100; les Prairies, 27,7 p. 100; et la Colombie-Britannique, 18,7 p. 100.

**Le sénateur Stewart:** Vous parlez du nombre de prêts?

**M. Beaudoin:** Oui, du nombre de prêts en dollars.

**Le président:** La page 21 de votre rapport annuel donne les chiffres pour le dernier exercice.

**Le sénateur Stewart:** En haut de la page 21, vous présentez les «Prêts et cautionnements en cours» au 31 mars 1995, puis, au bas de la page, vous indiquez les «Prêts et cautionnements autorisés» en 1995 et en 1994. Ces chiffres m'inspirent deux ou trois questions.

[Texte]

For example, in the case of the "Loans and Guarantees Authorized in 1995", in Ontario the figure was 703; in Quebec it was 1506; in Alberta it was 609; and in British Columbia it was 935. I turned to this page when I was listening to your answer to Senator Kelleher because it seemed to me that behind those figures there must be information which is helpful to describe the kinds of demands that the organization attempts to meet. For example, why is the number so high in the case of British Columbia and Alberta?

**Mr. Beaudoin:** I think it is a reflection of a historical situation relative to access to capital. I guess it is valid between Ontario and Quebec and valid between Ontario and British Columbia. For instance, for a number of years Ontario has been well represented by all financial institutions. The headquarters of all the major financial institutions were located there. Access to capital has been more plentiful in Ontario than anywhere else in the country. For a number of years the markets of British Columbia were geared to natural resources and tourism — sectors for which, in many cases, it was hard to find financing. As a result, the bank played its role.

**Senator Stewart:** Are you saying that Toronto got a bigger slice of the chartered bank's loans?

**Mr. Beaudoin:** Yes. I have numbers that will give you an indication of that. Approximately 42 per cent of the chartered banks' branches are in Ontario. But only 27 per cent of our branches are in Ontario.

**Senator Stewart:** We are running into not only an industry distribution but also a geographical distribution within Canada. Coming from Nova Scotia, I have heard it for a long time that we put our money in the banks and then it goes to Toronto. You seem to be documenting that statement.

**Mr. Beaudoin:** For your information, the bank has 17 per cent of its branches in Atlantic Canada versus 8 per cent for the chartered banks. Again, this reflects the need for filling the gaps.

**Senator Meighen:** I want to go back to this cement or elastic ceiling that Senator Kelleher was pursuing. I cannot quite get my mind around it.

As I understand it, your \$18 billion comes from the \$1.5 billion times 12, which amounts to \$18 billion. If you then make, as you or the minister said, \$9 million one year, would you not multiply that by 12 to come up with an additional \$1.08 billion? If the next year you make another \$9 million, or whatever, does that not become cumulative and keep on growing?

**Mr. Beaudoin:** Yes.

**Senator Meighen:** There is some elasticity in this cement ceiling then, provided you do a super job and before you get stolen away by one of the chartered banks, or something like that, for having done so well.

**Mr. Beaudoin:** The issue is that the money that the bank will be making should be made available to small business. That is the principle under that clause. It should not be retained; it should be made available. If we had, for instance, that clause this

[Translation]

Par exemple, dans le cas des «Prêts et cautionnements autorisés» en 1995, le chiffre est de 703 en Ontario; de 1 506 au Québec; de 609 en Alberta; et de 935 en Colombie-Britannique. Je lisais cette page en écoutant votre réponse au sénateur Kelleher, car il me semblait que ces chiffres doivent cacher de l'information qui est utile pour décrire les genres de demandes auxquelles votre organisme cherche à répondre. Par exemple, pourquoi le chiffre est-il si élevé en Colombie-Britannique et en Alberta.

**M. Beaudoin:** C'est le reflet d'une situation historique en matière d'accès au capital. Je crois qu'il est valide entre l'Ontario et le Québec et entre l'Ontario et la Colombie-Britannique. Ainsi, pendant plusieurs années, l'Ontario était bien représentée par toutes les institutions financières. Toutes les grandes institutions financières y avaient leur siège social. L'accès au capital a été plus abondant en Ontario que partout ailleurs au pays. Pendant des années, les marchés de la Colombie-Britannique étaient axés sur les ressources naturelles et le tourisme, des secteurs pour lesquels, dans bien des cas, il était difficile de trouver du financement. Par conséquent, la Banque a joué son rôle.

**Le sénateur Stewart:** Voulez-vous dire que Toronto a eu une plus grosse part des prêts des banques à charte?

**M. Beaudoin:** Oui. J'ai des chiffres qui vous le diront. Environ 42 p. 100 des succursales des banques à charte sont en Ontario. Seulement 27 p. 100 de nos succursales à nous sont en Ontario.

**Le sénateur Stewart:** Nous parlons non seulement d'une distribution par branche d'activité, mais encore d'une distribution géographique au Canada. Venant de la Nouvelle-Écosse, j'entends dire depuis longtemps que l'argent que nous confions aux banques s'envole vers Toronto. Vous semblez nous donner raison.

**M. Beaudoin:** Pour votre gouverne, la Banque a 17 p. 100 de ses succursales dans le Canada atlantique, contre 8 p. 100 pour les banques à charte. Encore une fois, cela reflète la nécessité de combler les lacunes.

**Le sénateur Meighen:** Je voudrais revenir à ce plafond de béton ou élastique dont parlait le sénateur Kelleher. Je n'y vois pas tout à fait clair.

Si je comprends bien, vos 18 milliards de dollars, ce sont les 1,5 milliards de dollars fois 12, soit 18 milliards. Si vous faites alors, comme le ministre ou vous l'avez dit, 9 millions de dollars une année, ne multiplieriez-vous pas ce profit par 12 pour obtenir 1,08 milliard de dollars supplémentaires? Si l'année suivante vous faisiez encore 9 millions de dollars, ou autre chose, cela ne serait-il pas cumulatif et la croissance ne continuerait-elle pas?

**M. Beaudoin:** Oui

**Le sénateur Meighen:** Ce plafond de béton présente donc une certaine élasticité, pourvu que vous fassiez un super-boulot, et avant qu'une des banques à charte ne vienne vous voler, ou quelque chose du genre, pour avoir si bien fait.

**M. Beaudoin:** La question est que l'argent que fera la Banque devrait être à la portée de la petite entreprise. Voilà le principe qui sous-tend cet article. Il ne faut pas le garder; il faut le prêter. Si nous avions, par exemple, cet article cette année (et si nous

[Text]

year — and, if we ever bump into that same situation — we would have room to maneuver. That would be dependent on the profits that would have been generated in the current year. The principle is that any money that is made by this bank will be made available to small business. That is really what was the intent of that clause.

**Senator Meighen:** My next question deals with the undertakings you have given, which I appreciate very much. It sets my mind at rest, although I think you have an impossible task.

Here you have a very wide-ranging bill, as Senator Angus said, that for better or for worse everybody is very anxious to have pushed through immediately. I do not think there is any business justification for doing it. I really do not think that two or three months will make a serious impact on the activities of the bank, but it may. I hear that there are other reasons that are not unreasonable at all for moving quickly on this. There are unresolved questions. One centres in my mind around the “gap” in services — to use the word that you have used on a number of occasions. It is pretty hard to define except in hindsight to be able to see if, indeed, there are gaps and if those gaps are legitimate areas that the bank has moved in to fill. You undertook to file a written response. I wonder whether you would be prepared — and I realize that there could be circumstances beyond your control — and have no objection to appearing yourself before this committee. At times some of your colleagues do not exhibit the same enthusiasm for dealing with Senate committees as you have today. I would be very interested to know that you would be prepared to come yourself.

**Mr. Manley:** I can assure you that I have changed my schedule to be here today. I am anxious to accommodate your requirements in order to complete the work on the bill. It is not with any great pleasure that I have sent it to you this late. In fact, it would have been helpful if we could have received it in the House of Commons earlier as well for their purposes. We are doing our best to answer questions concerning this bill.

**The Chairman:** By way of clarification, minister, I think the question that Senator Meighen was asking concerned your response to Senator Stewart. You had said that, assuming the committee goes ahead and does this study that we are now calling the horizontal study, you would table a report in the Senate and, presumably, in the House of Commons. As I understood Senator Meighen's question, he was essentially asking if — that is, once that report is tabled — you would be prepared to commit yourself to come before the committee to discuss your response.

**Mr. Manley:** Sure.

**Senator Stewart:** Am I correct in assuming that clauses 10 and 13(1) do not involve appropriation? Clause 13(1) says:

The Chairperson and each director, except the President and any director employed in the public service of Canada,

[Traduction]

devions nous retrouver un jour dans la même situation) nous aurions une marge de manoeuvre. Cela dépendrait des profits qui auraient été générés cette année-là. Le principe est que l'argent fait par la Banque sera mis à la disposition de la petite entreprise. Telle est le véritable esprit de cet article.

**Le sénateur Meighen:** Ma prochaine question a trait aux engagements que vous avez pris, et dont je vous suis vivement reconnaissant. Cela me rassure, mais je pense quand même que vous avez une tâche impossible.

Vous avez là un projet de loi d'une très vaste portée, comme l'a dit le sénateur Angus, que, pour le meilleur ou pour le pire, chacun a bien hâte de débloquent immédiatement. À mon avis, cela ne se justifie pas sur le plan commercial. Ce ne sont pas deux ou trois mois qui changeront grand-chose aux activités de la Banque, mais je peux me tromper. J'apprends qu'il y a d'autres raisons, tout à fait raisonnables, pour expédier ce dossier. Il y a des questions non réglées. La principale à laquelle je pense concerne la «lacune» des services, pour reprendre le mot que vous avez utilisé plusieurs fois. Il est assez difficile à définir, sauf après coup, pour voir s'il y a effectivement des lacunes et si ces lacunes sont des domaines que la Banque a eu raison de venir occuper. Vous avez pris l'engagement de répondre par écrit. Je me demande si vous seriez disposé (et je comprends qu'il peut y avoir des circonstances échappant à votre volonté) et si vous auriez des objections à comparaître vous-même devant le comité. Certains de vos collègues n'affichent pas toujours le même enthousiasme que vous aujourd'hui à l'idée de comparaître devant des comités du Sénat. J'aimerais bien savoir si vous seriez disposé à venir vous-même.

**M. Manley:** Je peux vous assurer que j'ai changé mon programme pour être ici aujourd'hui. Je tiens à répondre à vos besoins pour terminer le travail sur le projet de loi. Ce n'est pas par plaisir que je vous l'ai envoyé si tard. De fait, il aurait été utile que nous le recevions à la Chambre des communes plus tôt également à ses fins. Nous faisons de notre mieux pour répondre aux questions concernant ce projet de loi.

**Le président:** En guise de précision, monsieur le ministre, je crois que la question du sénateur Meighen concerne votre réponse au sénateur Stewart. Vous aviez dit que, dans l'hypothèse où le comité irait de l'avant et ferait cette étude que nous appelons maintenant l'étude horizontale, vous déposeriez un rapport au Sénat et, faut-il le supposer, à la Chambre des communes. Si j'ai bien compris la question du sénateur Meighen, il demandait essentiellement si (c'est-à-dire une fois ce rapport déposé) vous vous engageriez à venir discuter de votre réponse devant le comité.

**M. Manley:** Bien sûr.

**Le sénateur Stewart:** Ai-je raison de supposer que l'article 10 et le paragraphe 13(1) n'entraînent pas d'affectation de crédits? Le paragraphe 13(1) se lit:

La Banque verse au président du conseil et aux autres administrateurs (à l'exception du président et des administra-

## [Texte]

are entitled to be paid by the Bank the remuneration fixed by the Governor in Council...

Clause 10 then says:

The bank may employ such officers and employees...

I am correct, am I not, that this does not require a Royal Recommendation?

**Mr. Manley:** No; they are paid by the corporation.

**Senator Stewart:** Then what is the explanation for clause 29 which, superficially, is constitutional? It says "money may be appropriated by Parliament and paid out to the bank". I would have thought that that was a constitutional capacity of Parliament. Is it just redundant?

Why does Parliament have to be authorized to appropriate money?

**Mr. Manley:** I take your point. I do not know.

**Senator Stewart:** We are involved in a free trade agreement with the United States; we are involved in a free trade agreement with the United States and Mexico. There is much talk about level playing fields. Am I correct in assuming that the United States has a comparable institution and that Mexico does also?

**Mr. Manley:** We will endeavour to get that information for you.

**Senator Stewart:** When can we have it? You are asking for the bill presumably within the next two or three days.

**Mr. Manley:** The U.S. is engaged with the Exxon Bank in export financing, but I am not aware of an equivalent to this institution nor am I aware of one in Mexico. If such exists, we will inform you. Otherwise, my belief is that they do not.

**Mr. Beaudoin:** The U.S. has what they call the Small Business Administration, which is a guarantee program. It is not involved in direct lending. The Small Business Administration annually costs the American taxpayers \$700 to \$800 million. That is the cost of the guarantee program. I guess it is similar to the SBLA program.

**Senator Stewart:** Perhaps the way to deal with this is that we conduct an examination of the level playing field when we are dealing with horizontal matters.

**The Chairman:** That is certainly the appropriate time to undertake a discussion on the level playing field, I guess.

**Senator Sylvain:** I started off by asking you questions about the orientation. Now I would like to turn to the impact of what this bill will do.

As you have heard from all the questions that were asked, we feel that the impacts will be serious on the economy of Canada. In many cases I suppose that the old business of being a day late and a dollar short might apply to this bill because you are quite a few dollars short and you are a day late for doing anything about the bill.

## [Translation]

teurs qui font partie de l'administration publique fédérale) la rémunération fixée par le gouverneur en conseil...

L'article 10 précise par ailleurs:

La Banque peut employer les personnes [...]

J'ai raison, n'est-ce pas, de croire que cela n'exige pas une recommandation royale?

**M. Manley:** Non; ils sont payés par la Banque.

**Le sénateur Stewart:** Alors, comment expliquez-vous l'article 29 qui, superficiellement, est un article constitutionnel? Il précise que «le Parlement peut affecter des crédits à la Banque et lui verser les montants ainsi affectés». J'aurais cru que cela est du ressort constitutionnel du Parlement. Est-ce tout simplement redondant?

Pourquoi faut-il autoriser le Parlement à affecter des crédits?

**M. Manley:** Je vois. Je l'ignore.

**Le sénateur Stewart:** Nous avons un accord de libre-échange avec les États-Unis; nous avons un accord de libre-échange avec les États-Unis et le Mexique. Il est beaucoup question de l'uniformisation des règles du jeu. Ai-je raison de supposer que les États-Unis ont une institution comparable et le Mexique aussi?

**M. Manley:** Nous allons tâcher de vous trouver cette information.

**Le sénateur Stewart:** Quand l'aurons-nous? Vous demandez l'adoption du projet de loi d'ici deux ou trois jours, crois-je savoir.

**M. Manley:** Les États-Unis participent avec l'Exxon Bank au financement des exportations, mais je ne connais pas l'équivalent de cette institution, ni aux États-Unis ni au Mexique. S'il y en a un, nous vous en informerons. Autrement, je crois savoir qu'ils n'en ont pas.

**M. Beaudoin:** Les États-Unis ont l'Administration de la petite entreprise, qui est un programme de garantie. Elle ne fait pas de prêts directs. L'Administration de la petite entreprise coûte de 700 à 800 millions de dollars par an aux contribuables américains. C'est le coût du programme de garantie. Je suppose que cela ressemble à la LPPE.

**Le sénateur Stewart:** La façon de traiter ces choses-là consiste peut-être à faire un examen des règles uniformes lorsque nous parlerons des questions horizontales.

**Le président:** C'est certainement le moment tout indiqué pour lancer une discussion sur l'uniformité des règles du jeu, je suppose.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai commencé par vous poser des questions sur l'orientation. J'aimerais maintenant passer aux incidences de ce projet de loi.

Comme vous l'avez vu dans toutes les questions posées, nous craignons que les incidences soient sérieuses pour l'économie du Canada. Je suppose que la vieille habitude d'arriver un jour en retard et d'être à court d'un dollar peut s'appliquer à ce projet de loi, car il vous manque pas mal de dollars et vous êtes un jour en retard pour faire quoi que ce soit au sujet du projet de loi.

## [Text]

You mentioned at the beginning that the banks are not performing, according to you and the Minister of Finance, and that this bill is to do something about that. Do you think that this type of situation where you will augment this bank very seriously — and it is a big augmentation — will challenge the banks to get into this business; or will it give them an excuse to say, “We do not have to deal with that small retail stuff any more. Forget it. Now that they have all this money in that bank, they can take care of it”. Which scenario would you guess would be more correct?

**Mr. Manley:** My impression is that the banks are motivated by the need to show profitable return to their investors and to protect their deposits. If we venture into areas which prove to be successful and profitable, I cannot understand why the banks would not wish to follow our lead. If we establish benchmarking, for example, and if we learn through a willingness to take on some of these areas banking practices that can be reproduced in the commercial banks, I hope they do follow. The market should work that way. We believe there are gaps. I come back to the point that I do not see this as being massive. It is starting from a very small base, but because of that it can be strategic and can make a difference in the margins.

**Senator Sylvain:** I was asking you for your assessment concerning whether passing this bill and setting up this bank with this much capital will move the banks further into the business of small loans, which they seem to want to abandon from all we have heard today; or will it give them a final excuse to get out of it altogether?

**Mr. Manley:** Frankly, we hope to influence behaviours. That is part of the objective of doing this. I have never said that the banks operate on the basis of small business lending being something that they do not want to do. However, I have said that, anecdotally, we have ample reason to believe that the needs of the small business community are not being fully met. I do not think that bankers stand back and say, “We do not want to meet those needs. We do not want those customers. Therefore, if the federal government can come along and find a way to service them, that is great because that takes it off our backs.” The reality for the banks is that they must address the fact that they have an awful lot of unhappy small business customers out there.

My concern is not with the happiness or unhappiness of customers; my concern is with the economy. There are differences that we can make at the margin using a tool such as this, but I am under no misapprehension that this must be done in consort with the banks. They have the capital, the branches and the vast network of expertise and people. If we can work together, then we will find that we do quite well. If we are working at cross purposes, or if we thought we were in a position to compete with them, I do not think that we would achieve these objectives as effectively.

**The Chairman:** Minister and Mr. Beaudoin, on behalf of the committee, thank you very much for coming here today.

## [Traduction]

Vous avez mentionné au début que les banques ne font pas ce qu'elles doivent, selon vous et le ministre des Finances, et que ce projet de loi redresse cette situation. Pensez-vous que ce genre de situation, où vous donnerez une expansion très considérable à cette Banque (et c'est une forte augmentation) mettra les banques au défi de se lancer dans ces affaires-là; ou cela leur donnera-t-il l'excuse qu'elles cherchent pour dire: «Nous n'avons plus à nous occuper de ces petites affaires de détail. Oublions cela. Maintenant qu'ils ont tout cet argent dans cette Banque, qu'ils s'en occupent». Quel scénario serait le plus vraisemblable, selon vous?

**M. Manley:** J'ai l'impression que les banques sont motivées par l'obligation d'afficher un rendement positif pour leurs investisseurs et de protéger leurs dépôts. Si nous nous aventurons dans des domaines qui se révèlent rentables, je ne vois pas comment les banques pourraient ne pas vouloir emboîter le pas. Si nous établissons des repères, par exemple, et si nous apprenons, par la volonté d'adopter dans certains secteurs des pratiques bancaires qui peuvent être reprises dans les banques commerciales, j'espère bien qu'elles suivront. C'est ainsi que le marché doit fonctionner. Nous croyons qu'il y a des lacunes. Encore une fois, je ne crois pas que cela soit énorme. Cela part d'une base très restreinte mais, à cause de cela, cela peut être stratégique et cela risque de faire une différence à la marge.

**Le sénateur Sylvain:** Je vous demandais si, selon votre évaluation, l'adoption de ce projet de loi et l'établissement de cette Banque avec ce capital auront pour effet de lancer les banques plus avant dans les petits prêts, qu'elles semblent vouloir abandonner, d'après ce que nous avons entendu aujourd'hui; ou cela leur donnera-t-il une dernière excuse pour évacuer complètement ce secteur?

**M. Manley:** Franchement, nous espérons infléchir les comportements. Cela fait partie de l'objectif. Je n'ai jamais dit que les banques partent du principe qu'elles ne prêtent pas aux petites entreprises. Mais j'ai dit que, de façon anecdotique, nous avons bien des raisons de croire qu'elles ne répondent pas pleinement aux besoins des petites entreprises. Je ne pense pas que les banques se retirent en disant: «Nous ne voulons pas répondre à ces besoins. Nous ne voulons pas de ces clients. Par conséquent, si le gouvernement fédéral peut intervenir et trouver moyen de les servir, c'est parfait, car nous ne les aurons plus sur les bras.» La réalité pour les banques, c'est qu'elles ont une foule de petites entreprises clientes malheureuses.

Mon souci n'est pas le bonheur ou le malheur des clients; mon souci, c'est l'économie. Il y a des différences à faire à la marge à l'aide d'un outil comme celui-là, mais je crains bien que cela doive se faire de connivence avec les banques. Elles ont le capital, les succursales et le vaste réseau d'expertise et de ressources humaines. Si nous pouvons travailler ensemble, nous connaissons d'excellents résultats. Si nous travaillons contre elles, ou si nous nous pensions en mesure de leur faire concurrence, nous ne pourrions pas atteindre ces objectifs aussi facilement.

**Le président:** Monsieur le ministre et monsieur Beaudoin, au nom du comité, merci beaucoup de votre comparution aujourd'hui.

[Texte]

May I ask the witnesses from the Canadian Banking Association to come to the table.

Thank you, Ms Sinclair, for coming here today. We do not need to introduce you since you are a frequent witness before us. For the record, you might introduce your colleague who is with you and then proceed to your opening statement. All members of the committee have the letter that you sent Paul Zed, and we have also have a copy of the government's reply to it.

**Ms Helen Sinclair, President and Chief Executive Officer, Canadian Bankers Association:** With me today is Doug Melville, Director, Financial Services Policy at the association. He is our expert on small-and medium-size business issues.

I have a few brief opening comments. First, we do support passage of this bill, partly because the FBDB has acted in recent years in a truly complementary role to the private sector institutions, unlike some other government credit agencies which are well-known to you.

There are two ways to look historically at this complementary role. The first is to look at the product offerings of the FBDB. There one might cite, by way of example, the topping up program in the working capital area, their venture capital and venture loans programs and their case program, which is very well-known and has a large number of participants on an annual basis.

Second, as you heard in the session which preceded this one, you can take a look at some of the volumes. You look at just over \$3 billion in credit being extended by the FBDB versus the end of last year, at last count \$39 billion in authorizations to the small- and medium-size sector — that is, loans under \$500,000 authorization. Their customer base is somewhat in excess of 14,000. Our small customer base is 542,000 customers. You even can look at figures such as the fact that 87 per cent of the applications which are submitted to our institutions are actually approved for credit. Clearly, the role that the FBDB must be playing when you examine these statistics is one of a complementary lender to the private sector institutions.

We will say — and this is probably the one major point that we want to make today and is made in our brief — that we think it will be a challenge for the FBDB to continue to be a complementary lender as it has been in the past. This is a challenge because there is a great increase in the lending capacity which has been proposed for the institution — that is, the \$18 billion plus figure — and because in the world in which it operates that increase in capacity will engender large expectations that they fill the capacity and fill it relatively quickly.

I did a quick calculation when Mr. Beaudoin mentioned \$900 to \$950 million per year. On the basis of \$900 million in their current portfolio, you are looking at growth in the first year of 28 per cent. That is big growth. It is very difficult, if you are to experience that growth over time, to keep within the narrow confines of a complementary lender. It is also pretty difficult to control your loan quality. That is a public policy issue. A loan

[Translation]

Puis-je demander aux témoins de l'Association des banquiers canadiens de s'amener à la table.

Merci, madame Sinclair, d'être là aujourd'hui. Inutile de vous présenter, puisque vous êtes une habituée. Pour le compte rendu, vous pourriez peut-être présenter le collègue qui vous accompagne, puis faire votre déclaration d'introduction. Tous les membres du comité ont la lettre que vous avez envoyée à Paul Zed, et nous avons aussi une copie de la réponse que vous a faite le gouvernement.

**Mme Helen Sinclair, présidente directrice générale, Association des banquiers canadiens:** Je suis accompagnée aujourd'hui de Doug Melville, directeur, Politique sur les services financiers, à l'Association. Il est notre expert en PME.

J'ai quelques brefs commentaires d'introduction. Tout d'abord, nous appuyons l'adoption de ce projet de loi, en partie parce que la BFD joue depuis quelques années un rôle véritablement complémentaire de celui des institutions du secteur privé, au contraire de certains autres organismes de crédit du gouvernement que vous connaissez bien.

Il y a deux façons de voir ce rôle complémentaire dans une perspective historique. La première consiste à voir les offres de produits de la BFD. Sur ce point, on pourrait citer, en guise d'exemple, le programme d'appoint dans le domaine des fonds de roulement, ses programmes de capital-risque et de prêts de capital-risque et son programme de cas, bien connu celui-là, qui rejoint un grand nombre de participants chaque année.

En second lieu, comme vous l'avez vu dans la séance précédente, vous pouvez analyser certains des volumes. Vous avez juste un peu plus de 3 milliards de dollars de crédit consenti par la BFD, alors qu'à la fin de l'an dernier, selon les derniers résultats, il y avait pour 39 milliards de dollars d'autorisations pour le secteur de la PME, c'est-à-dire de prêts autorisés de moins de 500 000 \$. Sa base de clientèle est d'un peu plus de 14 000 clients. Notre base de petits clients est de 542 000 clients. Vous pouvez même examiner des chiffres comme le fait que 87 p. 100 des demandes de crédit présentées à nos institutions sont effectivement approuvées. À n'en pas douter, le rôle que doit jouer la BFD, lorsque vous examinez ces statistiques, est celui de prêteur complémentaire des institutions du secteur privé.

Nous dirons (et c'est probablement le principal point que nous voulons faire ressortir aujourd'hui et qui ressort de notre mémoire) que la BFD aura un défi à relever si elle veut continuer d'être le prêteur complémentaire qu'elle a été jadis. C'est un défi, parce qu'on a proposé d'augmenter considérablement la capacité de prêt de cette institution (c'est-à-dire le chiffre de 18 milliards de dollars et plus) et parce que, dans le monde où elle opère, cette augmentation de capacité suscitera de grandes attentes pour qu'elle occupe cet espace et qu'elle l'occupe relativement vite.

J'ai fait un calcul rapide lorsque M. Beaudoin a mentionné 900 à 950 millions de dollars par an. Si son portefeuille est de 900 millions de dollars, il faut prévoir une croissance de 28 p. 100 la première année. C'est une croissance considérable. Il est très difficile, avec ce genre de croissance, de s'en tenir aux secteurs étroits du prêt complémentaire. Il est également très difficile de contrôler sa qualité de prêt. C'est une question de

## [Text]

portfolio which is growing on an annual basis at that point is a loan portfolio which will incur significant risks over time. Our experience in Canada in the financial community generally tells us that in living colour.

That is the reason that there has been such a focus in various submissions, including our own, on trying to come up with a better definition of the term "complementarity". I should say that I do not personally find the change or the added wording in the bill referring to the filling out or completing services available from commercial financial institutions to add an awful lot of clarification to that term.

We have also highlighted in our brief a number of other measures which we feel would help ensure that the Business Development Bank of Canada meets the government's objectives over time. We have talked, as some of the senators have this morning, about the five-year review process. Even though we are happy to see the five-year time frame in there, it is not as rigorous as what you find in the Bank Act. Banks actually cease to live at the end of the term of the Bank Act unless Parliament reactivates them. There is an actual sunset clause in the case of private sector banks which, clearly, there is not here.

Governance is also an issue. At the present time, there is not sufficient board representation from those who are outside the public sector. I do take the point that Mr. Beaudoin has made to me, however, that clearly providers of hybrid capital will be very interested in what kind of board representation they will be offered. That may get addressed in the process of gathering that hybrid capital.

Those are my only opening comments, senators, and we would be very glad to answer any questions.

**The Chairman:** Since you were here for the earlier discussion concerning what we started to refer to as the horizontal study, I should like to ask if you have any comments that you would like to make on two things. First, from a public policy standpoint, how helpful do you think it might be to have such an investigation? Second, would your association, who would clearly be affected by any outcome of that, be prepared to participate in our discussions with respect to looking at the broad question of the federal role vis-à-vis banking institutions — that is, whether you call it the EBC, or the FCC, or the CCC, or the FBDB, or whatever? Would you wanted like to make any comments on the desirability of such a study and your attitude towards it?

**Ms Sinclair:** We believe it would be a helpful study. It would be even more helpful if you could cross the federal-provincial boundary.

One of the problems in this area is that there are simply too many programs around to enable the small business community to understand what is available or to enable the lending community to explain properly what is available. We need a rationalization of programming in the country generally.

## [Traduction]

politique publique. Un portefeuille de prêts qui connaît une croissance annuelle de cette ampleur est un portefeuille de prêts qui comportera des risques importants avec le temps. Notre expérience au Canada dans les milieux financiers en général nous le dit très clairement.

C'est la raison pour laquelle on a tellement mis l'accent, dans divers mémoires, le nôtre compris, sur la nécessité de trouver une meilleure définition de «complémentarité». À mes yeux, le changement ou la nouvelle formulation du projet de loi en ce qui concerne l'offre de services complémentaires de ceux des institutions financières commerciales ne précise pas beaucoup mieux ce terme.

Nous avons également mis en lumière dans notre mémoire un certain nombre d'autres mesures susceptibles, à nos yeux, d'aider la Banque de développement du Canada à répondre aux objectifs du gouvernement dans le temps. Nous avons parlé, comme certains sénateurs l'ont fait ce matin, du processus d'examen après cinq ans. Nous sommes heureux de voir là l'échéancier de cinq ans, mais il faut dire qu'il n'est pas aussi rigoureux que celui de la Loi sur les banques. Les banques cessent effectivement d'exister à l'expiration de la Loi sur les banques, à moins que le Parlement ne les réactive. Il y a un article de temporarisation dans le cas des banques du secteur privé qui, manifestement, ne se trouve pas là dans le présent projet de loi.

La régie est une autre question. À l'heure actuelle, le conseil ne compte pas suffisamment de représentants de l'extérieur du secteur public. Je reconnais, cependant, comme M. Beaudoin me l'a dit, que les bailleurs de capitaux hybrides seront sûrement très intéressés par le genre de représentation qui leur sera offerte au sein du conseil. Cela pourrait être examiné dans le cadre du processus de mobilisation de ces capitaux hybrides.

Tels sont mes commentaires d'introduction, messieurs les sénateurs. Nous serions très heureux de répondre à vos questions.

**Le président:** Puisque vous étiez là pour la discussion de tantôt sur ce que nous avons commencé à appeler l'étude horizontale, j'aimerais connaître vos commentaires sur deux choses. Tout d'abord, dans une perspective de politique publique, quelle serait, à vos yeux, l'utilité d'une telle enquête? En second lieu, votre association, qui serait manifestement touchée par le résultat de cette enquête, serait-elle disposée à prendre part à nos travaux sur toute la question du rôle fédéral face aux institutions bancaires, que cela s'appelle la SEE, la SCA, la CCC, la BFD, ou autre chose? Auriez-vous des commentaires sur l'opportunité de ce genre d'étude, et quelle serait votre attitude à l'endroit de cette étude?

**Mme Sinclair:** Selon nous, cette étude serait utile. Elle le serait encore plus si elle pouvait déborder la frontière fédérale-provinciale.

Un des problèmes dans ce domaine est que les programmes sont trop nombreux pour que la PME s'y retrouve et pour que le prêteur puisse bien expliquer toutes les possibilités. Il faut rationaliser les programmes dans le pays en général.

[Texte]

**The Chairman:** At both levels?

**Ms Sinclair:** Yes, at both levels.

If that is not possible, even at the federal level it would be worthwhile. Over time, you see in other countries a greater focusing, depending on their priorities, on certain forms of assistance to the independent business community. I will give you an example. In Australia, you have seen a single-minded focus on assistance in the export finance area. Given their fiscal problems, the decision was made that that was where they would allocate funds. They needed to set their priorities and they were to be focused on getting the country's exports up and driving export promotion as well as export financing. That would not be a bad kind of exercise for us to be going through at this particular point in time.

**Senator Stewart:** When Mr. Manley was before the committee, we referred to page 21 of the annual report of the FBDB for the fiscal year ended March 31, 1995. I called attention to the figures for three or four of the provinces. The thrust of his answer was that the chartered banks are more attentive to requests for loans in some parts of the country than in other parts of the country. For example, the reverse of the figures here suggest that the banks are not as responsive in British Columbia as they are in Ontario. Do you accept that?

**Ms Sinclair:** I am glad you raised that question, senator. I remarked to Mr. Beaudoin as he left the room that that was one of the only parts of his testimony to which I took some exception because, no, I do not accept it. However, I do accept that it is part of the Canadian mythology to believe that the Canadian banks somehow find it in their interest to soak up deposits from the hinterlands and to redeploy them in central Canada. That is part of the mythology, but the numbers simply do that bear that mythology out.

**Senator Stewart:** You will provide us with those numbers, then, will you?

**Ms Sinclair:** Yes, I can. I can tell you that when this issue first came up in the mid-seventies, the Bank of Canada began to produce a regional breakdown of banks' assets and liabilities which has shown, over time, that, historically speaking, the older regions of the country have tended to be net suppliers of deposits and the newer regions — and I am talking in an economic growth context — have tended to be users of those excess deposits. That picture can change over the economic cycle, but over the long term that has been the case.

I should also tell you that, if you did a correlation of the distribution of our branches to the gross provincial product of each one of our provinces, you would find a remarkable similarity in the distribution of our branches and the distribution of economic activity.

**Senator Stewart:** Taking that into account, and putting in the footnote that you are not perhaps the primary witness on this point, what would your guess be concerning why, in the case of the FBDB, there is for more activity in Quebec than in Ontario and there seems to be a relatively high level of FBDB activity in British Columbia and even in Alberta?

[Translation]

**Le président:** Aux deux niveaux?

**Mme Sinclair:** Aux deux niveaux, oui.

Si cela n'est pas possible, il vaudrait quand même la peine de le faire au niveau fédéral. Avec le temps, nous observons dans les autres pays une plus grande articulation, selon leurs priorités, sur certaines formes d'aide aux entreprises indépendantes. Je vous donne un exemple. En Australie, on a observé une articulation déterminée sur l'aide au financement des exportations. Compte tenu de ses problèmes budgétaires, l'Australie a décidé d'affecter des fonds de ce côté-là. Elle devait se donner des priorités, et elle les a mises sur l'augmentation des exportations et sur la promotion et le financement des exportations. Ce ne serait pas un mauvais exercice à faire chez nous au point où nous en sommes.

**Le sénateur Stewart:** Lorsque M. Manley était là, nous nous sommes reportés à la page 21 du rapport annuel de la BFD pour l'exercice terminé le 31 mars 1995. J'ai attiré l'attention sur les chiffres pour trois ou quatre des provinces. La grande ligne de force de sa réponse était que les banques à charte sont plus attentives aux demandes de prêts dans certains coins du pays qu'ailleurs. Ainsi, l'inverse des chiffres ici amène à croire que les banques ne répondent pas aussi bien aux besoins en Colombie-Britannique qu'en Ontario. Le reconnaissez-vous?

**Mme Sinclair:** Je suis heureuse que vous souleviez cette question, monsieur le sénateur. J'ai confié à M. Beaudoin, à sa sortie de la salle, que c'est là un des seuls éléments de son témoignage sur lequel je ne suis pas d'accord car, non, je ne le reconnais pas. Par contre, je reconnais qu'il fait partie de la mythologie canadienne de croire que les banques canadiennes trouvent en quelque sorte qu'elles ont intérêt à prendre les dépôts de l'arrière-pays pour les redéployer dans le Canada central. C'est de la mythologie, que les chiffres ne confirment pas.

**Le sénateur Stewart:** Vous allez nous donner ces chiffres, alors, n'est-ce pas?

**Mme Sinclair:** Oui, je peux. Lorsqu'il a commencé à être question de cela au milieu des années 70, la Banque du Canada a commencé à produire une répartition régionale de l'actif et du passif des banques. Il en est ressorti que, historiquement parlant, les plus vieilles régions du pays avaient tendance à être des fournisseurs nets de dépôts et que les nouvelles (en contexte de croissance économique) avaient tendance à être les utilisateurs de ces dépôts excédentaires. Le tableau peut changer avec le cycle économique, mais, à long terme, tel a été le cas.

Par ailleurs, si vous établissiez une corrélation entre la distribution de nos succursales et le produit provincial brut de chacune de nos provinces, vous observeriez une similarité frappante de la distribution de nos succursales et de la distribution de l'activité économique.

**Le sénateur Stewart:** Compte tenu de cela, et moyennant le bémol selon lequel vous n'êtes peut-être pas le témoin principal sur ce point, selon vous, pourquoi la BFD a-t-elle été beaucoup plus active au Québec qu'en Ontario et pourquoi semble-t-elle l'être relativement plus en Colombie-Britannique, voire en Alberta?

[Text]

**Ms Sinclair:** I will confess that I was unaware of these numbers until you referred to them earlier today. I truly do not know the answer to your question. Mr. Melville has just pointed out to me that there may be some sectoral reasons for it, but I could not venture an answer without thinking about it further.

**Senator Stewart:** It would be helpful to have that because, for example, it may be that the chartered banks are less responsive to industries in tourism than the FBDB. Tourism seems to be one of their big sectors.

**Ms Sinclair:** That may well be. As I hear you speak, I think you may well be right. Risk profiles of industry vary substantially as you move across the spectrum, and it has been the case that the FBDB has been more focused on the higher-risk sectors.

**Senator Stewart:** From that you would argue that there is room for the FBDB, would you?

**Ms Sinclair:** We have always maintained that there is room for the FBDB, yes.

**The Chairman:** I would just pick up on Senator Stewart's point. So that we may get both sides of the story, it would be helpful if our staff, together with yours and the FBDB staff, attempted to explain to us — and, we are interested primarily in the FBDB allocation — the causes of the geographic distribution of the FBDB in comparison with the chartered banks. It appears that there is a difference. We would like to have some understanding concerning why. Our staff will be in touch with yours.

**Senator Stewart:** There is an interesting comparison between the performance of the FBDB in Nova Scotia and in New Brunswick, neighbouring provinces.

**The Chairman:** Yes, a dramatic difference.

**Senator Stewart:** That is right, there is a dramatic difference.

**Senator Sylvain:** Ms Sinclair, you seem to be uncharacteristically comfortable with this bill. You have already pointed out we should adopt it. When I refer to your letter of June 8 to Mr. Paul Zed, there were an awful lot of things in there that at that time seemed to make you a good deal less comfortable. One of them was that the bill lacked clarity and that it was fundamental to the BDBC's complementary role, namely its ability to serve the public. That is the definition of complementary. I guess you have had a chance to have a sober second thought, as we often do.

I do not know how this change of attitude came about, but I will ask you the question that I asked the minister a few minutes ago. You have had a lot of time to prepare for it. I would assume from the numbers that you gave us that you do not accept the criticism that has been raised by a number of ministers about the bank's role in making loans to small- and medium-size businesses. I made the suggestion to the minister that the banks are not necessarily interested in this type of thing. They are a high cost operation. Therefore, it is a lot easier to lend \$100 million dollars to one person than to lend the same amount of money to 50 people.

[Traduction]

**Mme Sinclair:** J'avouerai que j'ignorais ces chiffres avant que vous les mentionnez tantôt. Je n'ai vraiment pas la réponse à votre question. M. Melville vient de me signaler qu'il y a peut-être des facteurs sectoriels, mais je ne voudrais risquer de répondre avant d'avoir réfléchi davantage.

**Le sénateur Stewart:** Cela nous rendrait service car, par exemple, il se peut que les banques à charte soient moins disposées que la BFD à répondre aux besoins des secteurs touristiques. Le tourisme semble être l'un de ses grands secteurs.

**Mme Sinclair:** Peut-être bien. En vous écoutant, je pense que vous avez peut-être bien raison. Les profils de risque de l'industrie varient considérablement dans la fourchette, et il se trouve que la BFD s'est concentrée davantage dans les secteurs à risque plus élevé.

**Le sénateur Stewart:** Par conséquent, on pourrait soutenir que la BFD a sa place, n'est-ce pas?

**Mme Sinclair:** Nous avons toujours maintenu que la BFD a sa place, oui.

**Le président:** J'aimerais revenir sur le point qu'a soulevé le sénateur Stewart. Pour que nous ayons les deux versions de l'histoire, il serait utile que notre personnel, avec le vôtre et celui de la BFD, tente de nous expliquer (et nous nous intéressons surtout à l'affectation de la BFD) les causes de la répartition géographique de la BFD par rapport à celle des banques à charte. Il semble y avoir une différence. Nous aimerions voir pourquoi. Notre personnel prendra contact avec le vôtre.

**Le sénateur Stewart:** Il y a une comparaison intéressante à faire entre le rendement de la BFD dans les provinces voisines de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick.

**Le président:** Oui, une différence considérable.

**Le sénateur Stewart:** C'est juste, il y a une différence considérable.

**Le sénateur Sylvain:** Madame Sinclair, vous semblez à l'aise comme c'est pas possible avec ce projet de loi. Vous avez déjà dit que nous devrions l'adopter. Je trouve dans votre lettre du 8 juin à M. Paul Zed une foule de choses qui semblaient indiquer que vous étiez pas mal moins à l'aise. Par exemple, le projet de loi manquait de clarté, et il était fondamental pour le rôle complémentaire de la BFD, à savoir sa capacité de servir le public. C'est la définition de complémentarité. Je suppose que vous avez eu la chance d'y réfléchir sereinement, comme nous le faisons tous les jours.

J'ignore d'où vient ce changement d'attitude, mais je vous poserai la même question que j'ai posée au ministre il y a quelques minutes. Vous avez eu beaucoup de temps pour vous y préparer. Je déduis des chiffres que vous nous avez cités que vous n'acceptez pas les critiques formulées par plusieurs ministres au sujet du rôle de la Banque dans les prêts aux PME. J'ai dit au ministre que ce genre de choses n'intéresse pas forcément les banques. Leurs coûts sont très élevés. Par conséquent, il est beaucoup plus facile de prêter 100 millions de dollars à une seule personne que de prêter le même montant à 50 personnes.

## [Texte]

If the banks had been reluctant — that is, if you had agreed with that statement — to get into this business, how will this encourage them to change the attitude that has been attributed to them and get into the business further; or will they simply say, “Okay. That is it. They have taken it over. They have \$18 million, or whatever it is, and they can go ahead and write all this business and we will concentrate on the \$100 million deals?”

**Ms Sinclair:** I have to start with the premise that we do find the market very attractive. You do not have to pull us in there; we want to be there. We know that the sector it supports is the fastest growing sector in the Canadian economy. We tend to make our living in those parts of the economy which are doing well and we do well when the economy in general does well, so we would be foolish bankers not to find this a very attractive sector.

We do see, as banks around the world see, certain difficulties in taking higher risks because of the nature of our institutions. Over the economic cycle, we cannot support losses in excess of 1 per cent of the loans we make. That is the reality of our business. The same everywhere. When you are looking at higher risk situations, we do find it helpful to have an institution such as the FBDB involved as a complementary partner.

I should tell you, however, that I do not accept that over time we will not be the major lenders to sectors such as those that are in the knowledge-based industries. I think we will be. I think that will be our bread and butter. We are learning at the same time as those sectors are emerging that it is very tough intellectually and operationally to get yourself in gear. We are working on it extremely hard.

When I heard Mr. Beaudoin refer to the number of branches he operates across the country my immediate thought was about the same number of knowledge-based units that we have put in place coast to coast. The banks have all designated certain of their branches as knowledge-based branches. There are several of them here in this city. They stretch coast to coast. There is a huge amount of research going on. We have retained academics to help us with this sector. I believe and I intend — and here I speak on behalf of the banks — to be every bit as fast off the mark in lending to the knowledge-based sector and beginning to understand what will make us successful in that area as the FBDB will be.

I hope the minister is pleased by that statement. I think he will be, because that is the kind of dynamic you want.

**Senator Sylvain:** The question of complementarity and the competition that might develop is not a problem as far as you are concerned?

**Ms Sinclair:** The potential problem that I have signalled in my opening comments — and I did return to the same general comment that you found in our brief — namely that when you expand the lending capacity as dramatically as is being done here and you are up against very heavy expectations, the

## [Translation]

Si les banques avaient hésité (c'est-à-dire si vous aviez été d'accord sur cet énoncé) à se lancer dans ce genre d'affaires, comment cela les inciterait-il à changer l'attitude qui leur a été attribuée et à aller plus loin là-dedans; ou diront-elles tout simplement: «Parfait. C'est fait. Le BFD s'en occupe. Elle a 18 millions, ou quelque chose du genre, et peut y aller sans se gêner et prendre toutes ses affaires, pendant que nous nous concentrons sur les affaires de 100 millions de dollars?»

**Mme Sinclair:** Je pars du principe que nous trouvons le marché très attrayant. Vous n'avez pas à nous pousser sur ce marché; nous voulons y être. Le secteur qu'il fait vivre est celui qui croît le plus vite dans l'économie canadienne. Nous avons tendance à gagner notre vie dans les secteurs de l'économie qui marchent bien, et nous allons bien lorsque l'économie en général va bien, de sorte que nous serions bien sots, comme banquiers, de ne pas trouver ce secteur très attrayant.

Comme les banques du monde entier, nous avons certaines hésitations à prendre plus de risques, en raison de la nature de nos institutions. Sur le cycle économique, nous ne pouvons absorber des pertes de plus de 1 p. 100 des prêts que nous consentons. Telle est la réalité de notre activité. C'est la même chose partout. Dans les situations de risque plus élevé, nous avons intérêt à avoir une institution comme la BFD en tant que partenaire complémentaire.

Je devrais vous dire, par contre, que je ne reconnais pas qu'à terme nous ne serons pas les principaux prêteurs des secteurs comme ceux qui sont dans les industries du savoir. Je pense que nous le serons. Ce sera notre pain et notre beurre. Nous apprenons, à la faveur de l'émergence de ces secteurs, qu'il est très difficile, intellectuellement et opérationnellement, de se mettre en marche. Nous y travaillons très fort.

Lorsque j'ai entendu M. Beaudoin parler du nombre de succursales qu'il exploite au pays, je me suis tout de suite dit que c'est à peu près le même nombre d'unités à base de savoir que nous avons mises en place d'un littoral à l'autre. Les banques ont toutes désigné certaines de leurs succursales comme succursales à base de savoir. Il y en a plusieurs dans cette ville. Elles vont d'un littoral à l'autre. Elles font beaucoup de recherche. Nous avons mis des universitaires sous contrat pour nous aider dans ce secteur. Je crois et je compte (et je parle ici au nom des banques) être aussi rapide que la BFD le sera pour commencer à prêter au secteur du savoir et commencer à comprendre ce qui fera notre succès dans ce secteur.

J'espère que le ministre sera heureux de cette déclaration. Je pense qu'il le sera, car c'est le genre de dynamique que vous voulez.

**Le sénateur Sylvain:** La question de la complémentarité et de la concurrence éventuelle n'est pas un problème en ce qui vous concerne?

**Mme Sinclair:** Le problème dont j'ai évoqué la possibilité dans mes propos d'introduction (et je suis revenue au même commentaire général que vous trouverez dans notre mémoire) est que, lorsqu'on augmente la capacité de prêt d'une façon aussi spectaculaire et que les attentes sont immenses, l'incitation à

[Text]

incentive to remain strictly a complementary player will be greatly diminished. It will pose a challenge for the bank. It is for that reason that we found greater clarity in the legislation would be of great help.

**Senator Sylvain:** I asked the minister whether he thought that this would move the banks into becoming more competitive and getting into more small loans rather than washing their hands of it. You are saying "no", that from the bank's point of view you would become more aggressive and more involved and continue to do do what you are doing even more so. Is that correct?

**Ms Sinclair:** Believe it or not, we find the competition with each other at the present time absolutely fierce, and not just with each other, with a number of other institutions which are not all that unlike the FBDB at the end of the day in terms of the profile of what they do. I think of the Newcourt and the ATT Capitals who appeared before the Industry committee. They also have institutions of a much smaller scale than banks. They do not take deposits and they target the business loan market. They may not target the small end the way the FBDB does, but they are smaller players who compete very successfully with us and provide a lot of competitive impetus in the market.

**Senator Angus:** I understand that, for whatever reasons of good cooperation, the CBA is not opposing this bill other than pointing out some flaws that you would like rectified, as we have today, for example concerning clarity and other things. Would you prefer to see the FBDB privatized?

**Ms Sinclair:** All I can do is repeat what I think the minister and Mr. Beaudoin said in their appearance, namely that some of my members have come before you and before the Industry Committee indicating that they find the FBDB very effective partners. There are corners of the market where it is difficult for an institution driven by the need to make market rates of return, the need to pay taxes, and so on. Frankly, it is difficult to make a living. The small end of the venture capital market was one which was alluded to earlier today. That is a corner of the market which the FBDB successfully occupies. I think the answer to your question, senator, is probably, "It depends".

**Senator Angus:** We had this organization Roynet. Do you know about Roynet?

**Ms Sinclair:** Yes, very well.

**Senator Angus:** Roynet was in roughly the same kind of niche and Roynet originally expressed considerable opposition to the increasing of the FBDB scope, mandate and powers. Subsequently, Roynet has now become part of one of your members, or maybe even is one of your members. Do you have any comments on that?

**Ms Sinclair:** If you wanted to ask that view of anyone who is still in that market, there are a number of smaller loans-based institutions who you could call before you. They are well-known. They have a good trade association, and I would suggest that they are the ones to ask rather than myself.

[Traduction]

demeurer strictement complémentaire est bien moins forte. Cela posera un défi pour la Banque. C'est pour cette raison que nous jugeons qu'il serait très utile de préciser le projet de loi.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai demandé au ministre s'il estime que cela amènerait les banques à être plus concurrentielles et à se lancer davantage dans les petits prêts plutôt que de s'en laver les mains. Vous dites «non», que, dans l'optique de la Banque, vous seriez plus dynamique et interviendriez davantage et continueriez de faire encore plus ce que vous faites déjà. Est-ce exact?

**Mme Sinclair:** Croyez-le ou non, la concurrence à l'heure actuelle est absolument féroce entre nous, et pas seulement entre nous, mais avec plusieurs autres institutions qui ne sont pas tellement différentes de la BFD en définitive, par le profil de ce qu'elles font. Je pense aux Newcourt et aux ATT Capital, qui ont comparu devant le comité de l'industrie. Elles ont aussi des institutions de bien moindre envergure que les banques. Elles ne prennent pas de dépôts et elles visent le marché du prêt commercial. Elles ne visent peut-être pas la petite entreprise comme la BFD, mais elles sont des intervenants plus petits qui soutiennent très bien notre concurrence et impriment un vigoureux élan concurrentiel au marché.

**Le sénateur Angus:** Je crois savoir que, pour des raisons de bonne collaboration, l'ABC n'est pas contre ce projet de loi, si ce n'est pour signaler certaines lacunes que vous aimeriez voir corriger, comme nous l'avons fait aujourd'hui, notamment en ce qui concerne la clarté et d'autres aspects. Préférez-vous la privatisation de la BFD?

**Mme Sinclair:** Je répète ce que le ministre et M. Beaudoin ont dit lors de leur comparution, soit que certains de mes membres sont venus vous dire et dire au comité de l'industrie qu'ils trouvent que la BFD est un partenaire très efficace. Il y a des secteurs du marché qui sont difficiles pour une institution soumise à l'obligation de réaliser les taux de rendement du marché, à la nécessité de payer des impôts, et cetera. À vrai dire, il est difficile de gagner sa vie. Le secteur de la petite entreprise du marché du capital-risque est l'un de ceux auxquels il a été fait allusion plus tôt. Voilà un secteur du marché que la BFD occupe très bien. La réponse à votre question, monsieur le sénateur, est probablement: «Cela dépend».

**Le sénateur Angus:** Nous avions cette organisation, Roynet. Connaissiez-vous Roynet?

**Mme Sinclair:** Oui, très bien.

**Le sénateur Angus:** Roynet occupait à peu près le même type de créneau. Roynet a marqué au départ sa vive opposition à l'élargissement de la portée, du mandat et des pouvoirs de la BFD. Par la suite, Roynet est devenue l'un de vos membres, et elle est peut-être même un de vos membres. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**Mme Sinclair:** Si vous voulez connaître l'avis de tous ceux qui sont encore sur ce marché, vous pourriez faire venir plusieurs petites institutions à base de prêt. Elles sont bien connues. Elles ont une bonne association industrielle, et ce sont elles que vous devriez interroger plutôt que moi-même.

[Texte]

**Senator Angus:** That is fair, except to the extent that Roynet is owned by the Scotia Bank, which is one of your main members. It seems that there is a bit of a conflict there. I was just trying to reconcile that and I thought you might be the right witness to ask since Roynet seemed to be — at least in one life — so opposed to the FBDB being out there competing with it, namely a private-sector company, in the same market.

**Ms Sinclair:** You would want to know whether that was Roynet or whether that was a personality within Roynet and I am not commenting either way. Again, there are a lot of institutions which occupy that corner of the market. If that is a concern, you could uncover it fairly easily.

**Senator Angus:** You say there are a lot of other institutions?

**Ms Sinclair:** Yes, a lot.

**Senator Angus:** Could you just name five for me, please?

**Ms Sinclair:** I certainly could: General Electrical Capital is a huge lending institution in this country; ATT Capital; and the Newcourt is one. A large number of manufacturing companies have subsidiaries in the field. All of the the major auto manufacturers do also. Many of them are international.

**Senator Angus:** I do not see them as being in the same business as FBDB, but I am learning something.

**Ms Sinclair:** My only comment is that they are perhaps more like an FBDB than a chartered bank in that they have a single focus on lending. Most of them do not raise deposits in the market, they are significantly smaller than the banks. If there is an institution around that will find the FBDB head-on competition, they will likely be it. You will hear from them. You did mention the example of Roynet. There are a lot of institutions in this country which look like Roynet.

**Senator Kelleher:** I am a little mystified over a certain topic. Perhaps you can help me. All of us are constantly being told by the government that it is the small- and medium-size businesses that are providing all the jobs in this country. Therefore, we must help them. On the other hand, it has certainly been suggested and alluded to by government that the banks are not providing enough money for the small- and medium-size businesses. My question is: If that is the case, where is all the money coming from that is permitting these small- and medium-size businesses to create all these jobs? Obviously, the banks must be providing some financing here. Perhaps you are not quite as bad as you are made out to be.

**Ms Sinclair:** Yes. I would encourage you at some point in time to go through a magazine like *Profit*, which periodically shows you the fastest growing businesses in brackets. I think that means most successful small businesses in the country. They show in the table where they get their capital. The number one provider, I must tell you, is the chartered banks — at least by listing it is the chartered banks. Not in every single last situation,

[Translation]

**Le sénateur Angus:** Vous avez raison, sauf dans la mesure où Roynet appartient à la Banque Scotia, l'un de vos principaux membres. Je vois une espèce de conflit là-dedans. J'essayais de concilier cela, et j'ai pensé que vous seriez peut-être le bon témoin à interroger puisque Roynet semblait être (au moins à une certaine époque) tellement contre la concurrence que lui livrait la BFD, à elle, entreprise du secteur privé, sur le même marché.

**Mme Sinclair:** Vous voudriez savoir s'il s'agissait de Roynet ou s'il s'agissait d'une personnalité au sein de Roynet, et je n'ai pas de commentaire à faire là-dessus. Encore une fois, il y a une foule d'institutions qui occupent ce secteur du marché. Si cela vous intéresse, vous pourriez le savoir très facilement.

**Le sénateur Angus:** Vous dites qu'il y a une foule d'autres institutions?

**Mme Sinclair:** Oui, beaucoup.

**Le sénateur Angus:** Pourriez-vous m'en nommer cinq, s'il vous plaît?

**Mme Sinclair:** Bien sûr. Capital Générale Électrique est une immense institution de prêt au Canada; ATT Capital aussi; et Newcourt en est une autre. Un grand nombre d'entreprises manufacturières ont des filiales dans le domaine. Tous les grands constructeurs d'automobiles en ont. La plupart sont internationales.

**Le sénateur Angus:** Pour moi, elles ne sont pas dans la même branche que la BFD, mais vous m'apprenez quelque chose.

**Mme Sinclair:** Mon seul commentaire, c'est qu'elles ressemblent peut-être davantage à la BFD qu'à une banque à charte, en ce sens qu'elles font uniquement du prêt. La plupart ne recueillent pas de dépôts sur le marché, et elles sont beaucoup plus petites que les banques. S'il y a une institution qui se heurtera de front à la concurrence de la BFD, c'est probablement une de celles-là. Vous entendrez parler d'elles. Vous avez mentionné l'exemple de Roynet. Il y a une foule d'institutions comme Roynet au Canada.

**Le sénateur Kelleher:** Je suis un peu mystifié sur une certaine question. Peut-être pourriez-vous m'éclairer. Le gouvernement nous dit constamment, à nous tous, que ce sont les PME qui créent tous les emplois au Canada. C'est pourquoi nous devons les aider. Par ailleurs, le gouvernement a certainement dit et donné à entendre que les banques ne mettent pas suffisamment d'argent à la disposition des PME. Ma question est la suivante: Si tel est le cas, d'où vient donc tout l'argent qui permet aux PME de créer tous ces emplois? Manifestement, les banques doivent leur donner un certain financement. Vous n'êtes peut-être aussi méchants qu'on vous dit.

**Mme Sinclair:** Oui, je vous encouragerais, à un certain moment donné, à feuilleter une revue comme *Profit*, qui présente périodiquement entre crochets les entreprises championnes de la croissance. Sauf erreur, cela veut dire les PME qui connaissent le plus de succès au pays. Le tableau indique où elles prennent leur capital. Le premier bailleur de fonds, je dois vous le dire, c'est les banques à charte, du moins selon la liste, c'est les banques à

[Text]

but we are the most frequently mentioned source of capital for most of Canada's fastest growing small companies.

I am with you. While we are by no means perfect and by no means where we want to be in terms of servicing a changing economy, we do think that we do a reasonable job for the vast majority of our customers. We think that they think that, too. They may not be as vocal as those who do not think we do, but surveys by organizations other than our own have indicated just that. For instance, a recent survey conducted by Anderson Consulting said that 80 per cent of our customers were pleased with the service we provide. While 20 per cent dissatisfaction is far too high, 80 per cent is certainly not the figure that a lot of people would think of when asked if small business was satisfied with the services provided by the chartered banks. It is a hard number from a survey by a third party.

**Senator Stewart:** You have statistics showing what percentage of the money lent by your banks was lent to borrowers outside Canada. I will not ask you for those figures now, but it would be useful to have those figures at some point.

**Ms Sinclair:** We do have those, senator.

**Senator Stewart:** Over the last ten years have you detected a change in the distribution of lending? One might guess, and perhaps incorrectly, that more and more money is being lent by the chartered banks outside Canada; in other words, borrowers outside Canada. Would that guess be inaccurate?

**Ms Sinclair:** It depends on the time frame you look at. We do have some figures which we can pass on to you, so let me refer to the general trends.

In the period stretching from the oil crisis in the early eighties through to the end of the decade, there was actually a pull-back.

**Senator Stewart:** Which oil crisis?

**Ms Sinclair:** I am talking about the 1981, 1982 oil crisis, the OPEC, the second oil shock. There was actually a pull-back from international markets. It was not just in the countries where problems had been experienced, it was a more general thing which reflected an increasing tendency on the part of the industry to focus its operations in international markets, which were proving to be ones where they could be successful, and to focus their operations more generally in the domestic operation as well.

More recently, there has been an increase in the tendency to move abroad again. It is far more focused than it used to be. There is a definite geographic pattern to it. For instance, Europe is not an area where you are seeing high growth, but the Far East and Latin America would be. Yes, in the nineties you have seen growth in their international presence.

[Traduction]

charte. Pas toujours, mais nous sommes la source la plus souvent mentionnée de capital pour la plupart des PME qui croissent le plus vite au Canada.

Je vous le concède. Nous sommes loin d'être parfaits et nous avons encore beaucoup à faire pour bien servir une économie en évolution, mais nous pensons faire un boulot raisonnable pour la vaste majorité de nos clients. Nous pensons qu'ils le pensent, aussi. Ils ne le crient peut-être pas aussi fort que ceux qui pensent le contraire, mais c'est exactement ce qui ressort d'enquêtes menées par des organismes autres que le nôtre. Par exemple, selon une récente enquête réalisée par *Anderson Consulting*, 80 p. 100 de nos clients sont heureux de notre service. Si 20 p. 100 d'insatisfaction, c'est beaucoup trop, 80 p. 100, ce n'est certainement pas le chiffre qui viendrait à l'esprit de la plupart des personnes à qui on demanderait si la PME est satisfaite des services offerts par les banques à charte. C'est un chiffre concret tiré d'un sondage mené par un tiers indépendant.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez des statistiques sur le pourcentage des prêts de vos banques qui ont été consentis à des emprunteurs de l'extérieur du Canada. Je ne vous demanderai pas de les citer aujourd'hui, mais ils nous seraient utiles à un moment donné.

**Mme Sinclair:** Nous les avons, sénateur.

**Le sénateur Stewart:** Depuis dix ans, avez-vous décelé une évolution de la répartition des prêts? On pourrait supposer, à tort peut-être, que les banques à charte prêtent de plus en plus à l'extérieur du Canada; autrement dit, à des emprunteurs de l'extérieur du Canada. Est-ce que je me trompe?

**Mme Sinclair:** Cela dépend de la période envisagée. Nous pourrions vous communiquer certains chiffres; laissez-moi vous parler des tendances générales.

Dans la période allant de la crise du pétrole du début des années 80 jusqu'à la fin de la décennie, il y a en réalité eu une diminution.

**Le sénateur Stewart:** Quelle crise du pétrole?

**Mme Sinclair:** Je parle de la crise du pétrole de 1981 et de 1982, de l'OPEC, du second choc pétrolier. Il y a effectivement eu un retrait des marchés internationaux. Ce n'était pas seulement dans les pays éprouvant des problèmes. C'était quelque chose de plus général dont le reflet était une tendance croissante de l'industrie à concentrer ses opérations sur les marchés internationaux (qui présentaient les meilleures perspectives de succès) et à concentrer ses opérations plus généralement sur le marché intérieur également.

Plus récemment, nous avons vu une augmentation de la tendance à retourner à l'étranger. C'est beaucoup plus concentré que jadis. Il y a là une tendance géographique certaine. Par exemple, l'Europe n'est pas un secteur de grande croissance, mais l'Extrême-Orient et l'Amérique latine, oui. Oui, dans les années 90, vous avez observé une croissance de leur présence internationale.

[Texte]

**Senator Stewart:** The reason I ask the question is that Canadian potential borrowers would be competing with potential borrowers abroad. That might have implications for the potential customers of the FBDB.

**Ms Sinclair:** We have been in a position of having more liquidity on our books in recent years than we can place. For example, if there is a good loan to be had we are anxious to place it. That is one thing I might mention.

The lending we do outside Canada is funded by deposits which we raise outside of Canada as well. Concerns have been expressed — not so recently but there was a period in the eighties where people believed otherwise — that if we were making a loan to an international customer outside of Canada that meant that somebody in Canada did not get the money. That is not the way the business works. We have ample capacity to lend to borrowers who we believe will be able to service their loans.

**Senator Stewart:** Are you saying that the increase in lending abroad by the chartered banks which has taken place in this decade has not increased the difficulty of getting a loan within Canada?

**Ms Sinclair:** I say that definitely, yes.

**The Chairman:** Thank you, Ms Sinclair and Mr. Melville.

I would like to thank the witnesses for attending today.

Moving to consideration of the bill, can we dispense with clause by clause?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Can I report Bill C-91 without amendment but on the understanding that before the Senate returns on July 11, the clerk will receive written clarification of the mandate of FBDB, as the minister promised Senator Angus; that terms of reference will be worked out with the steering committee and the staff over the summer which we would then put to you when we come back in September vis-à-vis the "horizontal study" with the conditions from the minister that he would table a response and appear before us; and that the staff over the summer would also work with the FBDB and the CBA to get us a better understanding of the regional implications of small business loans, those three being the commitments that we achieved today? On that understanding, can I report the bill to the Senate without amendment?

**Senator Kelleher:** Yes. Would it be possible to include in our report the committee's displeasure of having received the bill after the House had shut down and we are left with no practical means of proposing amendments?

**The Chairman:** I am strongly prepared to support that observation.

**Senator Angus:** I should like to see the draft of the letter before it is finalized as well. Why not obtain a draft of what he is prepared to give us?

**The Chairman:** On the mandate?

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Si je pose cette question, c'est que les éventuels emprunteurs canadiens seraient en concurrence avec les éventuels emprunteurs étrangers. Cela pourrait avoir des incidences pour les clients éventuels de la BFD.

**Mme Sinclair:** Nous nous sommes retrouvés avec plus de liquidités ces dernières années que nous ne pouvions en placer. Ainsi, s'il y a un bon prêt à faire, nous ne demandons pas mieux que de le placer. C'est une chose que je pourrais mentionner.

Les prêts que nous faisons à l'extérieur du Canada sont financés par des dépôts que nous recueillons à l'extérieur du Canada également. On a exprimé la crainte (pas tellement récemment, mais il y a eu une période dans les années 80 où les gens le croyaient) que, lorsque nous consentions un prêt à un client international en dehors du Canada, un client au Canada en était privé. Ce n'est pas ainsi que se font les affaires. Nous avons toute la capacité voulue de prêter à des emprunteurs qui, selon nous, seront capables de faire honneur à leurs obligations.

**Le sénateur Stewart:** Êtes-vous en train de dire que l'augmentation des prêts que les banques à charte ont faits à l'étranger au cours de cette décennie n'ont pas accru la difficulté d'obtenir un prêt au Canada?

**Mme Sinclair:** Absolument, oui.

**Le président:** Merci, madame Sinclair et monsieur Melville.

**Le président:** J'aimerais remercier les témoins de leur présence aujourd'hui.

Passons à l'étude du projet de loi. Pouvons-nous laisser tomber l'étude article par article?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Puis-je faire rapport du projet de loi C-91 sans amendement, étant toutefois entendu que, d'ici le retour du Sénat le 11 juillet, le greffier recevra une explication écrite du mandat de la BFD, comme le ministre l'a promis au sénateur Angus; que le comité de direction et le personnel rédigeront au cours de l'été un mandat que nous vous proposerons à la rentrée de septembre pour ce qui est de l'«étude horizontale», moyennant les promesses que le ministre nous a faites de déposer une réponse et de comparaître devant nous; et que le personnel travaillera également au cours de l'été avec la BFD et l'ABC pour nous faire mieux comprendre les incidences régionales des prêts aux petites entreprises, ces trois choses-là étant les engagements que nous avons obtenus aujourd'hui? Cela étant entendu, puis-je faire rapport du projet de loi au Sénat sans amendement?

**Le sénateur Kelleher:** Oui. Serait-il possible de marquer dans notre rapport le déplaisir du comité d'avoir reçu le projet de loi après la fermeture de la Chambre, ce qui nous enlève pour ainsi dire toute possibilité de proposer des amendements?

**Le président:** Je suis tout à fait disposé à faire valoir cette observation.

**Le sénateur Angus:** J'aimerais voir le projet de la lettre également. Pourquoi ne pas obtenir un projet de ce qu'il est disposé à nous donner?

**Le président:** Sur le mandat?

[Text]

**Senator Angus:** Yes.

**The Chairman:** That is a letter from him to us.

**Senator Angus:** Maybe not to us. I am not sure to whom it should be addressed.

**The Chairman:** He said it is to be addressed to us.

**Senator Kelleher:** We could put that in the report. I will leave that up to your discretion.

**The Chairman:** We would report it without amendment, along with the strong observation that we resent being put in a position where we must pass the bill because the House has adjourned for the summer. The bill was not given to us. There were no approaches made to us earlier.

**Senator LeBreton:** They have a deadline.

**Senator Sylvain:** Can we go further and say that if you will come back to us in future years leaving us no time to look at bills, do not expect us to pass them? I do not mean to put a time frame on it.

**Senator Stewart:** The Senate is being put in a position where it is being deprived of its constitutional right to amend the bill.

**Senator Angus:** Yes, as well as its duty to study.

**Senator Stewart:** It is our constitutional right to amend the bill. What if we had found an egregious error in there and that the minister had concurred in the need to amend it? They would then argue that the financial deadline would run out.

I am tired of this kind of performance by the House of Commons. It is unacceptable, yet again and again we accept it.

**Senator Angus:** I do not think the argument was strong enough. The deadline is there. It will not change the course of history one iota if we put this off until the fall.

**Senator Meighen:** It may be helpful to cite an example or illustration showing what the consequences of doing that could be, namely that there could have been an egregious error in there and then what would occur? The MPs would be brought back from their summer vacation at great cost to the taxpayer. That would be a fresh way to approach the argument.

**The Chairman:** On that understanding that I could leave that wording, which I will draft along with the staff, will we report it unamended?

**Senator Angus:** I believe the letter from the minister should properly go to the FBDB. It is telling what the mandate is. It is supplementary to the legislation. A copy should be sent to the National Finance Committee as well because in the EDC case that was how it was done.

**The Chairman:** I thought the minister stated that he had had discussions with Mr. Beaudoin and was prepared to put his discussions and understandings in writing. I presume if he writes the letter to us a copy will go to Mr. Beaudoin since it will be a jointly crafted letter.

[Traduction]

**Le sénateur Angus:** Oui.

**Le président:** C'est une lettre de lui à nous.

**Le sénateur Angus:** Peut-être pas à nous. Je ne sais pas trop à qui elle doit être adressée.

**Le président:** Il a dit qu'il nous l'adressera.

**Le sénateur Kelleher:** Nous pourrions mettre cela dans le rapport. Je laisse cela à votre bon jugement.

**Le président:** Nous en ferions rapport sans amendement, en faisant valoir vigoureusement que nous n'aimons pas être obligés d'adopter le projet de loi parce que la Chambre a ajourné ses travaux pour l'été. Le projet de loi ne nous a pas été donné. Nous n'avons pas été prévenus.

**Le sénateur LeBreton:** Ils ont une échéance.

**Le sénateur Sylvain:** Pourrions-nous aller plus loin en disant de ne plus compter sur nous pour adopter un projet de loi, désormais, si nous n'avons pas le temps de l'étudier? Je ne veux pas fixer de limite.

**Le sénateur Stewart:** Le Sénat se trouve privé de son droit constitutionnel de modifier le projet de loi.

**Le sénateur Angus:** Oui, ainsi que de son devoir de l'étudier.

**Le sénateur Stewart:** Nous avons le droit constitutionnel de modifier le projet de loi. Que serait-il arrivé si nous avions trouvé là une erreur monstrueuse et que le ministre avait reconnu la nécessité d'une modification? Ils feraient alors valoir que l'échéance financière passerait.

Je suis fatigué de ce genre de comportement de la Chambre des communes. C'est inacceptable, et pourtant, nous acceptons cela maintes et maintes fois.

**Le sénateur Angus:** L'argument n'était pas assez vigoureux. L'échéance est là. Le cours de l'histoire ne changera pas d'un iota si nous remettons cela à l'automne.

**Le sénateur Meighen:** Il serait peut-être utile de citer un exemple ou un cas montrant les conséquences possibles, à savoir qu'il aurait pu y avoir une erreur monstrueuse là-dedans. Qu'arriverait-il alors? Les députés devraient revenir de leurs vacances d'été, à grands frais pour le contribuable. Cela serait une façon originale de faire valoir l'argument.

**Le président:** Dans la mesure où je peux laisser ce libellé, que je rédigerai avec le personnel, en ferons-nous rapport sans amendement?

**Le sénateur Angus:** Il conviendrait que la lettre du ministre aille à la BFD. Elle précise ce qu'est le mandat. Elle s'ajoute au projet de loi. Il faudrait que le comité des finances nationales en ait une copie également, parce que c'est ainsi que cela s'est passé dans le cas de la SEE.

**Le président:** Je croyais que le ministre avait déclaré qu'il avait eu des entretiens avec M. Beaudoin et qu'il était disposé à coucher sur papier ses discussions et ce qu'il en a tiré. Je suppose que, s'il nous écrit la lettre, il y en aura une copie pour M. Beaudoin, puisque ce sera une lettre rédigée en commun.

[Texte]

I do not think that the minister committed himself to changing the mandate letter that I presume he has already given to FBDB.

**Senator Angus:** That is the first I would have heard concerning a mandate letter being given to the FBDB. I should like to see a draft. If there is already a mandate letter, that would have been a useful exhibit.

**Senator Stewart:** We must remind ourselves that money is not appropriated. That is on the record from the minister, but it is conceivable that the government will be coming to Parliament to appropriate money. That may be the opportunity for the committee to be difficult with the government. Perhaps the government should be informed that we are not without some ability to impose sanctions when they come asking for money.

**The Chairman:** We have circulated a draft report from the study hearings we had on financial institutions. I suggest that all senators send comments on the draft report to our researcher. Since it is desirable to produce this report over the summer, would senators delegate to Senator Sylvain and myself the right to produce the final draft? I know that is acceptable to Senator Sylvain because he and I have discussed it. To do that formally, however, we need a motion.

**Senator Stewart:** When do you think a draft will be ready?

**The Chairman:** There is a draft before you now. I would take your comments on that and produce a second draft within two to three weeks.

**Senator Stewart:** Could the draft be ready before the Senate meets on July 11? Maybe the clerk of the committee could call all members and see if any one member wanted to have a meeting.

**The Chairman:** We will do so the week of July 11.

**Senator LeBreton:** I support that. Senator Stratton had to attend the National Finance Committee meeting. He has some comments which I prefer he do them directly.

**The Chairman:** Yes. We have a Thursday morning slot and the Senate is sitting Tuesday, Wednesday, Thursday that week.

The purpose of that set of hearings was to get us and the industry up to speed on how people felt, what had happened since the changes of 1992. There are not a lot of detailed recommendations in the report. We agreed we will not look at the big policy issues that will be before us next year with the government's white paper.

When you read it, please look at the appendix which summarizes all of the technical recommendations made to us. If you could let the researcher of the committee know which recommendations should be included in the report, that would be helpful.

**Senator Sylvain:** In looking over this thing, I thought that there were not enough attributions of quotations in the report. There were a lot of technical things brought out that should be put in point form. Will we recommend that these be wrapped

[Translation]

Je ne pense pas que le ministre se soit engagé à modifier la lettre de mandat qu'il a sans doute déjà remise à la BFD.

**Le sénateur Angus:** C'est la première fois que j'entends parler d'une lettre de mandat remise à la BFD. J'aimerais voir un projet. S'il y a déjà une lettre de mandat, cela aurait été une pièce utile.

**Le sénateur Stewart:** Nous devons nous rappeler qu'il n'y a pas d'affectation de crédits. Le ministre l'a déclaré, mais il est concevable que le gouvernement viendra demander des crédits au Parlement. Le comité aura peut-être alors l'occasion de faire la vie dure au gouvernement. Il faudrait peut-être rappeler au gouvernement que nous ne sommes pas dépourvus pour imposer des sanctions lorsqu'il nous demande de l'argent.

**Le président:** Nous avons distribué un projet de rapport suite à l'étude que nous avons faite sur les institutions financières. Je conseille à tous les sénateurs d'envoyer à notre recherchiste leurs commentaires sur le projet de rapport. Puisqu'il est souhaitable de produire ce rapport pendant l'été, les sénateurs voudraient-ils déléguer au sénateur Sylvain et à moi-même le droit de produire la version finale? Je sais que cela est acceptable pour le sénateur Sylvain, car nous en avons discuté ensemble. Pour officialiser les choses, toutefois, nous avons besoin d'une motion.

**Le sénateur Stewart:** Quand pensez-vous avoir un projet?

**Le président:** Vous avez déjà un projet devant vous. Je prendrais vos commentaires et produirais une deuxième version d'ici deux ou trois semaines.

**Le sénateur Stewart:** Le projet pourrait-il être prêt avant le retour du Sénat le 11 juillet? Le greffier du comité pourrait peut-être appeler tous les membres pour voir si l'un d'entre eux voudrait une réunion.

**Le président:** Nous le ferons dans la semaine du 11 juillet.

**Le sénateur LeBreton:** J'appuie. Le sénateur Stratton devait assister à la réunion du comité des finances nationales. Il a des commentaires que je préférerais qu'il fasse lui-même.

**Le président:** Oui. Nous avons une place jeudi matin, et le Sénat siège mardi, mercredi et jeudi de cette semaine-là.

L'objet de ces audiences est de nous permettre et de permettre à l'industrie de prendre le pouls de la population, de voir ce qui s'est passé depuis les changements de 1992. Il n'y a pas tellement de recommandations détaillées dans le rapport. Nous sommes convenus de ne pas nous arrêter aux grandes questions de politique dont nous serons saisis l'an prochain avec le livre blanc du gouvernement.

En le lisant, veuillez examiner l'annexe qui résume l'ensemble des recommandations techniques qui nous ont été faites. Si vous pouviez faire savoir au recherchiste du comité quelles recommandations doivent entrer dans le rapport, cela serait utile.

**Le sénateur Sylvain:** En regardant tout cela, il m'est apparu que le rapport n'attribue pas suffisamment de citations. Il est ressorti une foule de choses techniques qu'il y aurait lieu d'énumérer point par point. Recommanderons-nous de les intégrer

[Text]

into some kind of a bill and passed so they could be out of the way before we get into the 1997 review and have those dealt with?

**The Chairman:** The practical reality is that a government will not introduce amendments to the acts governing various financial institutions in 1995 and again in 1997.

**Senator Sylvain:** That would be difficult. I thought it might be an idea to do it while the points were fresh in everyone's mind.

**The Chairman:** Some of the recommendations can be done by regulation and others we can propose be included when the acts are amended in 1997.

**Senator Sylvain:** The other aspects are the attributions and the details. If we can do that we have a report.

**Senator Meighen:** Do you want the rank and order of priority of the technical amendments?

**The Chairman:** Which ones do you think are worthy of putting in?

**Senator Meighen:** There is no argument that we should put some in.

**The Chairman:** No.

**Senator Meighen:** When I read your report, I did not see any of them.

**Mr. Jerry Goldstein, Library Researcher to the Committee:** The appendix is a summary of everyone's recommendation by organization.

**The Chairman:** Thank you very much, senators. If it is required, the committee will meet on Thursday, July 13, 1995.

The committee adjourned.

[Traduction]

dans un projet de loi, pour régler tout cela, avant de nous lancer dans l'examen de 1997 pour en traiter?

**Le président:** La réalité pratique est qu'un gouvernement ne présentera pas de modifications aux lois régissant diverses institutions financières en 1995 puis de nouveau en 1997.

**Le sénateur Sylvain:** Ce serait difficile. J'ai pensé que cela pourrait peut-être se faire pendant que tout le monde a les divers points frais à l'esprit.

**Le président:** Certaines des recommandations peuvent être appliquées par règlement, et nous pouvons proposer que les autres soient incluses au moment de la modification des lois en 1997.

**Le sénateur Sylvain:** Les autres aspects sont les attributions et les détails. Si nous pouvons faire cela, nous avons un rapport.

**Le sénateur Meighen:** Voulez-vous le rang et l'ordre de priorité des modifications techniques?

**Le président:** D'après vous, lesquelles vaut-il la peine d'inscrire?

**Le sénateur Meighen:** Il ne fait aucun doute que nous devons en mettre quelques-unes.

**Le président:** Non.

**Le sénateur Meighen:** Je n'en ai vu aucune en lisant votre rapport.

**M. Jerry Goldstein, chercheur de la bibliothèque auprès du comité:** L'annexe est un sommaire des recommandations de chacun, par organisation.

**Le président:** Merci beaucoup, sénateurs. Si nécessaire, le comité se réunira le jeudi 13 juillet 1995.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

**For Bill C-91**

*From the Federal Business Development Bank:*

Mr. François Beaudoin, President and Chief Executive Officer.

*From the Canadian Bankers Association:*

Ms Helen Sinclair, President and Chief Executive Officer; and  
Mr. Douglas W. Melville, Director, Financial Services Policy.

**Pour le projet de loi C-91**

*De la Banque fédérale de développement:*

M. François Beaudoin, président directeur général.

*De l'Association des banquiers canadiens:*

Mme Helen Sinclair, présidente directrice générale; et

M. Douglas W. Melville, directeur, Politique sur les services financiers.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, August 3, 1995

---

Issue No. 39

---

**Thirty-Second Proceedings on:**  
Examination of the present state of  
the financial system in Canada in the wake  
of the major legislative and regulatory  
reform which took place two years ago.

---

INCLUDING:  
THE TWENTIETH REPORT OF THE  
COMMITTEE (Bill C-91)  
AND  
THE TWENTY-FIRST REPORT OF THE  
COMMITTEE (Interim Report on  
the 1992 Financial Institution Legislation)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le jeudi 3 août 1995

---

Fascicule n° 39

---

**Trente-deuxième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier  
canadien dans la foulée de l'importante  
réforme législative et réglementaire  
intervenue il y a deux ans.

---

Y COMPRIS:  
LE VINGTIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(projet de loi C-91)  
ET  
LE VINGT ET UNIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport intérimaire sur la législation de 1992  
traitant des institutions financières)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus  
Hervieux-Payette, P.C.  
\* Fairbairn, P.C.  
(or Graham)  
Kelleher, P.C.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(or Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, P.C.  
Stewart  
Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Change in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Perrault, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool. (July 6, 1995)

The name of the Honourable Senator Kolber substituted for that of the Honourable Senator Kenny. (July 6, 1995)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus  
Hervieux-Payette, c.p.  
\* Fairbairn, c.p.  
(ou Graham)  
Kelleher, c.p.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(ou Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, c.p.  
Stewart  
Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Perrault, c.p. est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool. (Le 6 juillet 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Kolber est substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny. (Le 6 juillet 1995)

## REPORTS OF THE COMMITTEE

TUESDAY, July 11, 1995

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## TWENTIETH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-91, An Act to continue the Federal Business Development Bank under the name Business Development Bank of Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 27, 1995, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with the following observation:

The Committee wishes to record, in the strongest terms, its frustration with the lack of legislative planning between the House of Commons and the Senate. This problem has existed for years. Both Progressive Conservative and Liberal governments have exhibited an unfortunate disregard for the legislative role of the Senate.

Section 17 of the Constitution Act, 1867 sets out the roles of the Senate and the House of Commons: "There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons."

With the exception of the introduction of certain money bills, the legislative powers of the Senate are the same as those of the House of Commons. The Senate is not a subordinate chamber.

If the Senate is to fulfil the functions that have been conferred on it by the Constitution, it is essential that it have enough time to carry out its work properly. It is inappropriate for bills to come to the Senate in a rush just before a long recess on the assumption that the Senate will pass them with only cursory examination.

Even if one sees the Senate as a chamber of "sober second thought," or a revising chamber, it is essential that senators have sufficient time to consider legislation. When bills come to the Senate at the last minute, and pressure is brought to bear to pass them forthwith, the bills can not be adequately scrutinized and witnesses cannot be heard (or do not have sufficient time to prepare their presentations) — in short, senators are prevented from carrying out their constitutional duties.

The Committee realizes that no government is in complete control of the legislative process. Through no fault of the government of the day, delays can occur in the House of Commons. Nevertheless, the Senate should not be expected to solve problems that have arisen because the House of Commons has been unable to manage its business better. In the specific case of Bill C-91, the situation was exacerbated by the fact that the government agency was running out of the money required to carry on its business.

The Committee notes that a report on Parliamentary Reform by the House of Commons Standing Committee on House Management in the last Parliament recommended that government bills should be introduced at least three months before the date the government wants to see them pass the House of Commons, except in the case of bills based on supply proceedings

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le MARDI 11 juillet 1995

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## VINGTIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé le projet de loi C-91, Loi visant à maintenir la Banque fédérale de développement sous la dénomination de Banque de développement du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 27 juin 1995, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec l'observation suivante:

Le comité se dit officiellement frustré par le manque de planification concernant le renvoi de projets de loi de la Chambre des communes au Sénat. Ce problème dure depuis des années. Les gouvernements, tant progressistes-conservateurs que libéraux, ne tiennent malheureusement pas compte du rôle législatif du Sénat.

Les dispositions de l'article 17 de la Loi constitutionnelle de 1867 prescrivent ce qui suit: «Il y aura, pour le Canada, un Parlement qui sera composé de la Reine, d'une Chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes.»

Sauf dans le cas de la présentation de mesures financières, les pouvoirs législatifs du Sénat et ceux de la Chambre des communes sont les mêmes. Le Sénat n'est pas une chambre subordonnée.

Pour remplir les fonctions qui lui sont conférées en vertu de la Constitution, le Sénat doit disposer du temps nécessaire. Le gouvernement ne peut nous renvoyer des projets de loi à la dernière minute avant un long congé, en supposant que le Sénat les adoptera après un bref examen.

Même si l'on considère le Sénat comme une Chambre de «second examen objectif», ou une chambre de révision, on doit absolument accorder aux sénateurs assez de temps pour étudier les mesures législatives. Quand les projets de loi sont présentés au Sénat à la dernière minute, et que l'on insiste pour qu'ils soient adoptés sans tarder, nous n'avons pas le temps d'examiner comme il faut ces mesures, nous ne pouvons entendre des témoins, ou ces derniers n'ont pas le temps de rédiger des mémoires — bref, les sénateurs ne peuvent s'acquitter de leurs tâches constitutionnelles.

Le comité reconnaît que les gouvernements ne contrôlent pas complètement le délai du processus législatif. Des retards peuvent se produire à la Chambre des communes, sans que le gouvernement en place soit à blâmer. Néanmoins, on ne doit pas s'attendre que le Sénat règle un problème qui survient parce que la Chambre des communes n'arrive pas à mieux gérer ses affaires. Dans le cas du projet de loi C-91, la situation a été exacerbée du fait que l'organisation gouvernementale risquait de manquer des fonds requis pour poursuivre ses activités.

Le comité fait remarquer que dans un rapport sur la réforme parlementaire déposé au cours de la dernière législature, le comité permanent de la gestion de la Chambre des communes a recommandé qu'un projet de loi soit présenté au moins trois mois avant la date où le gouvernement souhaite le voir adopté par la Chambre des communes, sauf s'il s'agit d'un

and dealing with urgent situations (Eighty-first Report, April 1, 1993, 53:30). Similar reasoning should apply in the case of the Senate.

Another way to solve the bottleneck problem would be for the government to introduce more bills in the Senate, as was done with Bill S-9, and should have been done with Bill C-100. The result of introducing bills of a highly technical nature in the Senate would be that the Members of the House of Commons would know that these bills already had been examined by Senate committees, and would have available the records of those committees. Consequently, the House of Commons could expend its scarce time on the crucial aspects of the bills.

We draw attention to Clause 29, which reads:

Moneys may be appropriated by Parliament and paid out to the Bank for use in any of its activities.

Why does the Government seek by a bill to have Parliament authorize itself to appropriate money?

Respectfully submitted,

*Le vice-président,*

JOHN SYLVAIN

*Deputy Chairman*

THURSDAY, August 3, 1995

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

#### **TWENTY-FIRST REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, February 24, 1994, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative reform of 1992, now tables a report entitled "Interim Report on the 1992 Financial Institutions Legislation."

Respectfully submitted,

*Le président,*

MICHAEL KIRBY

*Chairman*

projet de loi de crédits ou d'une situation d'urgence (Quatre-vingt et unième rapport, 1er avril 1993, 53:30). Le même principe devrait s'appliquer au Sénat.

Une autre façon de solutionner le problème de l'arriéré serait de demander au gouvernement de présenter plus de projets de loi au Sénat, comme on l'a fait dans le cas du projet de loi S-9 et comme on aurait dû le faire dans celui du projet de loi C-100. Si ces projets de loi de nature très technique étaient présentés au Sénat, ils seraient examinés par des comités sénatoriaux, et les députés de la Chambre des communes pourraient consulter les délibérations de ces comités. La Chambre des communes pourrait donc réserver le peu de temps dont elle dispose à l'étude des aspects essentiels de ces projets de loi.

Nous attirons votre attention sur l'article 29 du projet de loi C-91:

Le Parlement peut affecter des crédits à la Banque et lui verser les montants ainsi affectés pour usage dans l'exercice de ses activités.

Pourquoi le gouvernement a-t-il recours à un projet de loi pour permettre au Parlement de s'autoriser à affecter des crédits?

Respectueusement soumis,

Le JEUDI 3 août 1995

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

#### **VINGT ET UNIÈME RAPPORT**

Votre comité, autorisé par le Sénat le jeudi 24 février 1994 à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative intervenue en 1992, dépose maintenant son rapport intitulé «Rapport intérimaire sur la législation de 1992 traitant des institutions financières».

Respectueusement soumis,

**INTERIM REPORT**  
**ON THE**  
**1992**  
**FINANCIAL INSTITUTIONS**  
**LEGISLATION**

Report of the Standing Senate Committee  
on  
Banking, Trade and Commerce

*Chairman*  
The Honourable Michael Kirby

*Deputy Chairman*  
The Honourable John Sylvain

August 1995



## MEMBERSHIP

### The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce:

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

### The Honourable Senators:

Angus, W. David

\* Fairbairn, Joyce, P.C.

(or Graham, Alasdair B.)

Hervieux-Payette, Céline, P.C.

Kelleher, James F., P.C.

Kolber, E. Leo

LeBreton, Marjory

\* Lynch-Staunton, John

(or Berntson, Eric)

Meighen, Michael Arthur

Oliver, Donald H.

Perrault, Raymond, P.C.

Stewart, John B.

Stratton, Terrance R.

### \* *Ex Officio Members*

*Note:* The Honourable Senators Bryden, Di Nino, Grafstein and Roux also served on the Committee or were present at meetings at various stages during the course of this study.

### *Staff from the Research Branch of the Library of Parliament:*

Mr. Gerald Goldstein, Chief Economics Division.

### *Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:*

Ms. Janelle Feldstein, Administrative Assistant.

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, February 24, 1994:

"The Honourable Senator Sylvain, moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton:

THAT, when the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada in wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago; and

THAT, the committee present its report no later than December 22, 1994.\*

After debate,  
The question being put on the motion, it was adopted."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, June 28, 1995:

"The Honourable Senator Sylvain, moved, seconded by the Honourable Senator Simard:

THAT, notwithstanding usual practices, if during the summer adjournment the Senate is not sitting when the interim report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on the state of the financial system in Canada and in particular its review of the 1992 reform legislation is completed, the report may be deposited with the Clerk of the Senate and it shall thereupon be deemed to have been presented to that Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle  
*Clerk of the Senate*

\* By Order of the Senate dated November 30, 1994, the date of reporting back to the Senate was extended to December 21, 1995.

# TABLE OF CONTENTS

---

	Page
INTRODUCTION . . . . .	1
THE 1992 LEGISLATION . . . . .	2
VIEWS OF FINANCE OFFICIALS BEFORE THE COMMITTEE . . . . .	3
GENERAL POINTS RAISED IN THE HEARINGS . . . . .	4
EVALUATING REFORM . . . . .	12
RECOMMENDATIONS . . . . .	14
APPENDICES:	
#1: Letter from the Chairman of the Committee to Witnesses . . . . .	17
#2: Tables . . . . .	19
#3: Key points made in testimony and submissions . . . . .	23
#4: Supplementary submissions . . . . .	39
Canadian Bankers Association . . . . .	40
Canadian Life and Health Insurance Association Inc. . . . .	56
#5: Witnesses . . . . .	61
#6: Briefs . . . . .	65



## INTERIM REPORT ON THE 1992 FINANCIAL INSTITUTIONS LEGISLATION

---

### INTRODUCTION

On 1 June 1992, the new legislative framework for federally chartered financial institutions came into effect with the proclamation of the *Bank Act*, *Trust and Loan Companies Act*, *Insurance Companies Act* and *Cooperative Credit Associations Act*. Each of the statutes contains a five-year sunset clause which goes into effect in March, 1997.

As a prelude to the 1997 legislation, on 16 March 1995, the government issued a press release calling for written submissions, by 30 June 1995, on issues to be considered in the 1997 legislation. This process will culminate with a discussion paper in early 1995 on changes needed in the financial institutions legislation. The Committee will hold hearings on this discussion paper, likely in the second quarter of 1996, so that the government can have the report of the Committee before it finalizes the 1997 legislation.

In its Twelfth Report, Interim Report on Selected Draft Regulations Pertaining to the New Legislation Reforming Canadian Financial Institutions (May 1992), the Committee stated:

*In five years the legislation will be reviewed. Over the next five years the Committee will monitor the changes that will occur and industry representatives will have ample opportunity to identify the rough areas that will need smoothing.*

As part of this monitoring process, the Committee invited the Department of Finance to prepare a paper on its view of developments that have occurred in the financial sector since 1992. The paper was presented before the Committee in December of 1994 and was distributed to interested parties.

On 11 January, the Chairman of the Committee sent a letter to interested parties inviting them "to respond to the Department's paper and to present their views on what has happened over the first two years of operating within the new legislative framework." (Appendix 1) The focus was not to be on the broad underpinnings or principles underlying the 1992 legislation, but instead on what has happened in the past two years and on minor adjustments, whether legislative or regulatory, which could make the system function better.

Although the written submissions to the Committee did respond to this guideline, the hearings, almost from the beginning, shifted to the broader issues of principle. The main body of the report is based on the hearings, held in February, March and April of 1995. It deals with these broad issues of principle.

Nevertheless, the Committee views the written submissions as an important part of the review process and appreciates the effort that has gone into their preparation. Appendix 3 highlights the key points of these submissions, while Appendix 4 contains supplementary submissions received following the hearings in response to a Committee request for further information on technical problems in the financial institutions legislation. The Committee expects all submissions to be carefully reviewed by decision-makers and will address this matter further in the recommendations section of the report.

## THE 1992 LEGISLATION

The new legislative and regulatory regime has been in place for almost three years. Clearly, this is too short a span of time for the impact of the reform to be fully felt.

*... financial innovation, or innovation in any industry, brings a whole new group of competitors into the industry. Looking ahead to 20 or 25 years from now, banking may not be at all what we recognise today. It is an information industry, together with the other information industry that we have today, which is the communications industry. Each innovation brings the prospect of a whole bunch of new innovators and new entrants into financial activities.<sup>(1)</sup>*

The 1992 legislation enables all financial institutions to offer a wide range of financial services, either directly, through a financial institution subsidiary, or indirectly, as an agent through a networking relationship. In addition, new measures were introduced to deal with issues of corporate governance, self-dealing and conflicts of interest and the investment and lending policies of financial institutions.

Financial institutions have taken advantage of their new power to purchase other institutions. Table 1 in Appendix 2 reveals clearly that there have been dramatic changes in the composition and ownership of financial institutions after 1992. The widely held banks now own 44.2% of the assets of trust companies; the life insurance companies own another 12.63%. Each industry owned 0% prior to the reform. It is also interesting to note that the market share of the "big 5" banks has increased rising from 45% at the end of 1991 to 53% at the end of 1993 (see Table 2 in Appendix 2).

---

(1) Professor John Chant, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 25, p. 11.

There are restrictions in the new federal legislative and regulatory framework as well. For example, insurance companies may not take deposits; neither banks nor insurance companies may act as trustees; neither banks nor trust companies may market insurance products in their branches; neither banks nor trust companies may issue life annuities; banks, trust companies and insurance companies are not permitted to engage in stock trading in Canada or to engage in automobile leasing.

## VIEWS OF FINANCE OFFICIALS BEFORE THE COMMITTEE

In their appearance before the Committee, Finance officials made a preliminary evaluation of how financial reform is meeting the four broad objectives set out by the government:

- to benefit consumers by increasing competition and the variety of services offered by financial institutions;
- to enhance protection for depositors and policyholders;
- to strengthen the competitive position of our financial institutions;
- to lay the groundwork for harmonization discussions with the provinces.

In general:

*"The Department's perception is that the new legislation is working reasonably well in practice and is perhaps working very well if one takes into account the extent of the revisions that were made. The Department has been generally satisfied with the direction taken in 1992 and does not expect that there will be a need for major revisions to the statutes in 1997."*<sup>(2)</sup>

With respect to the first objective, to benefit consumers by increasing competition and the variety of products offered by financial institutions, there has clearly been an increase in product variety. Finance officials did, however, flag the need to monitor the potential of the cross-ownership policy to impact competition adversely by increasing concentration.

With respect to the second objective, to enhance protection for depositors and policyholders, Finance officials are confident that measures such as the self-dealing rules and rules that strengthen the role of the board of directors, have been steps in the right direction. However, empirical evidence cannot be cited to prove this case.

---

(2) Developments in the Financial Services Industry Since Financial Sector Legislative Reform, Background Document prepared by the Department of Finance for the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, p. 1.

Concerning objective three, to strengthen the competitive position of our financial institutions, Finance officials suggested that the move by many institutions to diversify through subsidiaries and the use by life companies of their new powers to raise capital are actions that will support the achievement of the objective. Again however, the evidence is not conclusive. It remains to be seen how well financial institutions are able to manage those subsidiaries that operate in areas outside the core activities of the parent institution.

Finally, with respect to objective four, laying the groundwork for harmonization discussions with the provinces, there has been very little progress. The concerns about regulatory overlap persist.

Looking ahead to 1997, Finance officials identified a number of policy issues that should be reviewed. These include:

- the ability of deposit-taking institutions to undertake the business of insurance;
- the confidentiality of customer information;
- corporate governance, including the liability and independence of directors and the separation of the management and governance functions.

In addition there are a number of technical issues that the Department wishes to pursue, such as the self-dealing regime.

## GENERAL POINTS RAISED IN THE HEARINGS

Witnesses before the Committee expressed views quite similar to those of Finance officials.

With the exception of the Canadian Association of Retired Persons (CARP), witnesses generally felt that the 1992 legislation was working well and that no major changes are called for. CARP stated:

*We do not agree that the reform has had a positive overall impact on the financial sector. It seems to us that the major effect has been that the big banks have simply absorbed the trust companies and investment dealers in Canada.*<sup>(3)</sup>

Other witnesses also expressed concerns about concentration in the financial institutions industry.

---

(3) Ms. Lillian Morgenthau, President, Canadian Association of Retired Persons, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 33, p. 80.

*In Canada, the financial institutions industry has historically been inclined toward concentration - market control. For example, there are only six major banks. This amounts to an oligopoly. The bulk of financial institution activity and its decision-making processes are concentrated in one geographic area - Toronto. Similarly, economic and employment benefits are concentrated in the same.*<sup>(4)</sup>

The relationship between competition and concentration is a complex one.

*... it is important to go beyond finance data [Appendix 2] to find out what is happening in particular markets. In other words, looking at financial institutions overall and looking at the size of their assets might have meant something, although I doubt it, a long time ago when there was only a narrow range of business contained in those aggregates. However, banking or financial services is not a single market. Thus, the measures which have been used by the Department of Finance cannot tell you what is happening in particular markets.*

...

*One needs to look at the state of competition in those markets, at what sort of regulatory or technological barriers to entry into those markets might exist.*<sup>(5)</sup>

Having expressed their concerns about competition, most witnesses saw the net impact of the 1992 reform as positive. New products are being developed without compromising the quality of overall service to the consumer and without weakening the safety and soundness of financial institutions. In fact witnesses from the Trust Companies Association of Canada were emphatic that:

*... the trust industry is alive and well. There are from time to time comments and rumours to suggest that the trust industry has disappeared altogether in Canada. That is not the case. The trust industry is still strong and viable, and we intend to be around for a long time.*

...

---

(4) Mr. R.R. Jones, Vice-President, Insurance Brokers Association of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 32, p. 32.

(5) Professor John Chant, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 25, pp 7,8.

*Our industry is an integrated one. Small, active, competitive organisations will find a way to compete with the larger financial institutions.*<sup>(6)</sup>

Similar views were expressed by representatives of the credit unions.

*With respect to governance processes and regulatory processes while [they] are still adjusting to the expansion of powers, we believe that the new provisions are working well and are unlikely to be proposing significant changes in this area.*<sup>(7)</sup>

Mr. Palmer went on to say:

*We have come a long way in deregulating financial service, though some would argue that we have to travel further down the deregulation road. Deregulation, for the most part, has been consumer-driven, and the challenge to the financial services industries has been to respond to consumers by offering new products without compromising the quality of overall service to the consumer and without weakening the safety and soundness of financial institutions.*

...

*However, with increased innovation and the improvements to information technology that make so many of these possible come more challenges for regulators. Keeping abreast of the changes and measuring their risks ... is a fundamental challenge for regulators around the world.*<sup>(8)</sup>

However, reservations were expressed about regulation by such witnesses as John Chant.

*Much of the thrust of financial reform, to date, has been aimed at increasing the powers of regulators. If one is taking this approach, most of the measures that have been proposed make sense, and they enhance the regulators' powers to deal with difficulties experienced by financial firms.*

---

(6) Mr. J. Christopher Barron, Chairman of the Board, Trust Companies association of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 33, p. 58.

(7) Mr. John Palmer, Superintendent of Financial Institutions, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 26, p. 6.

(8) *Ibid.*, p. 5.

*My concern is that we need to consider the possibility that increasing regulation may well be a flawed exercise. Deposit insurance creates a number of perverse incentives in the market, and those have been well documented by this committee. In the face of these perverse incentives, can enhanced regulation assure the appropriate level of soundness of our financial institutions?<sup>(9)</sup>*

Further reservations were expressed about the need for regulation to protect the confidentiality of personal information collected by financial institutions.

*... like the other financial institutions, IBC (Insurance Bureau of Canada) has developed its own model code concerning privacy, which has been accepted by the majority of our member companies and appears to be working quite well in practice.*

...

*We believe that we can regulate ourselves in the area of privacy. ... Quebec has stringent legislation, and we know of at least two other provinces that are considering legislation. We would rather not see all the provinces and the federal government getting into this and imposing different standards. We believe we can regulate ourselves.*

...

*The way in which financial institutions handle confidential information is absolutely crucial to their continuing in business. We believe that the industry is capable of ensuring that privacy is respected without having to resort to legislation.<sup>(10)</sup>*

Whether there should be voluntary codes or public regulation is, however, an unresolved issue. Some argue for more regulations.

*... in place are insurance business regulations which control the retailing activity of deposit takers, as well as a ban on the flow of information for the marketing of insurance. Frankly, we think that the same rules should apply on the life side as far as consumer credit transactions are concerned.*

...

---

(9) Professor John Chant, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 25, p. 5.

(10) Mr. Alex Kennedy, Vice-President, Insurance Bureau of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 28, pp. 8,9.

*... since 1992 the life companies have had the ability to enter into consumer and commercial loans.*

*We are saying that if they gather information from that source, then they should not be able to take that customer information and move it through the insurance company for the promotion of insurance.*<sup>(11)</sup>

The Committee has a long standing concern with issues related to the protection of personal information held by federally-chartered financial institutions. This is a subject in which the debate between government regulation and industry self-regulation has been intense.

In 1993, the Committee, held extensive hearings on the subject culminating in the report, *Regulations On the Use of Personal Information Supplied to the Financial Institutions by Its Customers* (June, 1993). In that Report, the Committee identified a number of significant issues for the individual with respect to personal confidential information.

*Is the information held by a company about him/her accurate? Can he/she examine the files related to him/her with a view to commenting, correcting or challenging aspects of the file? Does he/she know who is holding confidential information about him/her? Is the holder of the information using the information for the purposes for which it was collected? Is the holder of the information sharing the information with other businesses without the consent of the individual - or without the individual being aware consent was given? (p. 8)*

These are all important aspects of the "privacy" issue recognised by the Committee in its report. Further,

*The Committee recognises that the right to privacy, both in general and in the context of a particular sector such as federally chartered financial institutions, must be supported by an appropriate mechanism for protecting personal information.*  
(Recommendation 1)

In addition, the Committee noted:

*As individual jurisdictions shape their response to privacy and data protection, transborder flows of data will be significantly affected. This will then have a significant impact on the ability of financial institutions to expand beyond their borders. The European Community has made it clear that companies that do not operate*

---

(11) Mr. Donald Glover, President, Life Underwriters Association of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 27, p. 22.

*with privacy protection acceptable to the Community will face significant barriers to their ability to operate in the community.*  
(p. 19)

During this set of hearings, industry groups once again argued strongly in favour of self-regulation. The Privacy Commissioner of Canada however, argued that

*all financial institutions under federal jurisdiction be required to adhere to a code of fair information practices, with an independent oversight and dispute resolution mechanism.*<sup>(12)</sup>

Further,

*The number one issue is public ignorance. Public ignorance is a consequence of the lack of openness and transparency in [existing information management] systems. I do not see any way you can get that type of openness and transparency unless you have an independent oversight system.*<sup>(13)</sup>

The Committee is not convinced that issues related to the protection of the use of personal information collected by federally-chartered financial institutions have been resolved in a satisfactory manner. It expects this to be a major focus of work for the Committee in the future.

There was universal support for efforts to achieve harmonization of federal and provincial legislation and regulation of financial institutions. The property and casualty insurers and the trust companies made it clear that the existing federal-provincial situation has imposed unreasonable costs on these industries.

*It is probably not too far off the mark to suggest that what we have constructed in Canada is a regulatory infrastructure of 11 solitudes. There has been some progress, albeit modest, on regulatory harmonization on some fronts; however, there is still too much duplicating and conflicting governance, which is not only a strain on our competitive abilities but, ultimately, another source of cost to consumers. The problem seems to be, as it is in a lot of areas, that everyone is in favour of harmonization in theory but not in practice.*

...

---

(12) Mr. Bruce Phillips, Privacy Commissioner, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 33. p. 39.

(13) *Ibid.*, p. 54.

... we can no longer afford the existing burdensome regulatory regime in 11 jurisdictions across the country.<sup>(14)</sup>

In an environment of over-regulation, the benefits of financial reform may not be enjoyed by the consumer in his/her dealings with these industries.

There was universal support for efforts to make legislative restrictions and regulations "cost-effective." Witnesses made specific suggestions for changes in regulations.

For example, with respect to joint ventures, the minority interest provisions of the 1992 legislation may have created a competitive disadvantage for Canadian financial institutions looking to participate in joint ventures. This is true, particularly in foreign joint ventures. When making an authorised substantial investment, financial institutions are, in some cases, required to take a controlling interest. Some restrictions are required but the current provisions probably need some fine tuning. Appendices 3 and 4 presents a list of specific examples provided by witnesses.

Demutualization provisions have proven to be too cumbersome and inflexible to be of any use to any mutual which needs to raise capital within a short time frame. Clearly some improvement in this area is needed.

*Demutualization is very complex, but we must remember that most of the majors were mutualized back a few years ago, so perhaps what we have to do is go back and look at how they mutualized, and in that way we can find out how to demutualize them. It is complex. However ... despite the fact that it is complex, we should be trying to find ways to do that as efficiently as we can because I think there will be a number of players in the industry who will want or need to do that in order to improve their access to the capital markets.*<sup>(15)</sup>

Self-dealing rules (the set of rules governing transactions between a financial institution and owners who control the institution, either directly or through unregulated bodies) should be retained - but, according to the Superintendent of Financial Institutions: "they have proven to be cumbersome for some institutions and capable of circumvention by others."<sup>(16)</sup> Requirements for widely-held institutions need not apply in the same manner as for closely-held entities. OSFI has issued a draft self-dealing guideline to assist the industry in coping with these rules, but a more fundamental review of these provisions will be required.

---

(14) Mr. George Anderson, Insurance Bureau of Canada, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 28, pp. 7,8.

(15) Mr. Gordon Cunningham, Chairman of the Board, Canadian Life and Health Insurance Association, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 31, p. 29.

(16) Mr. John Palmer, Superintendent of Financial Institutions, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 26, p. 8.

The new conduct review committees (special committees of the board of directors overseeing related party transactions) are approaching their tasks in different ways. According to the Superintendent: "Some are approving individual transactions in considerable detail. Others are simply pre-approving broad general arrangements. These differing approaches require ongoing monitoring until the best practices become apparent."<sup>(17)</sup>

With respect to the restrictions on banks engaging in insurance activities, the banks and the co-ops asked that these restrictions be lifted.

*When we talk to a consumer we want to be able to offer the full range of investment management, and insurance is a considerable investment management tool for individuals to use in their estate planning, their whole life planning. They are disadvantaged if we cannot deal with annuities and wealth management through those channels.*<sup>(18)</sup>

The Trust Companies Association also wants this, but indicated that this is not a priority.

The insurance companies, the insurance brokers and the Canadian Association of Retired Persons asked that the restrictions be maintained. They feel that insufficient time has passed since 1992 for the existing reforms to have fully taken effect and for the consequences to be fully understood. Further,

*Our ultimate concern is that if the banks specifically are given an opportunity to market insurance through their branches, there will be very little opportunity to control the method by which that marketing is done. It will ultimately take away the consumers' freedom of choice.*<sup>(19)</sup>

A concern is that consumers seeking a mortgage or a consumer loan from a bank may feel pressured to purchase their insurance from the bank.

---

(17) Mr. John Palmer, Superintendent of Financial Institutions, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 26, p. 9.

(18) Mr. William Brock, Chairman, Executive Council, Canadian Bankers Association, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 32, p. 12.

(19) Mr. R.R. Jones, *op. cit.* p. 37.

Finally the life and health insurance industry argued  
*You cannot take any one [regulation] and look at it independently because a very delicate balance was created in 1992, and I do not think changes should be made in isolation without fear of upsetting that balance.*<sup>(20)</sup>

While the banks were denied permission to market insurance through their branches,

*... the payment system denies insurers and their customers many of the benefits of the 1992 reforms by preventing insurers from offering a number of new services permitted by the Insurance Companies Act. The financial institution must belong to Interac in order to offer these services. However, under the current regime, insurance companies are prevented from joining Interac because they are not eligible to be members of the Canadian Payments Association.*<sup>(21)</sup>

This is an issue which needs to be examined during the Committee's 1996 hearings.

## EVALUATING REFORM

Competition is the goal of the deregulation process. Competition means more consumer choice and, ultimately, a more efficient financial services sector. Moreover, rapid and extensive globalization of the world's financial markets means that Canada cannot afford to fall behind in developing the full potential of its financial services marketplace - a sector of Canada's economy that has been traditionally a very important contributor to this country's international economic growth.

Historically, the large firms in the financial services market have been primarily product driven. In the future, the customer should be the focus: individual products tailored to meet the specific needs of the individual customer should be the next step in the evaluation of the financial services marketplace in Canada.

Even if the 1992 legislative changes to the *Bank, Insurance Companies, and Trust Companies Acts* had never taken place, advances in technology alone would ensure that the financial institutions would still undergo fundamental change. Advances in technology ensure that the financial services marketplace of the future is going to be more open and prone to innovation and experimentation, all of which should be of added benefit to consumers.

---

(20) Mr. Gordon Cunningham, *op. cit.*, p. 5.

(21) *Ibid.*, p. 7.

In this environment of change, it is important to know by what standards legislators will assess future possible changes to the legislative and regulatory framework which governs the industry.

The Committee proposes three tests that it sees as being relevant to future changes in policy, regulation, and legislation - while keeping in mind that **the ultimate objective of public policy with respect to financial institutions is maximum benefit and safety for the consumer**. These are the tests that members of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce will be applying to assess the worth of any legislative changes proposed during the 1996 -1997 review. The three tests are:

- 1) the changes should ensure that the financial services industry in Canada continues to be a truly competitive industry;
- 2) the changes should ensure that the financial services industry in Canada meets the future needs of Canadians by offering a full range of products and services at reasonable prices and in a manner which is acceptable to consumers;
- 3) the policies, regulations, and legislation under which firms in the financial services sector operate should be fair and equitable to all firms in the industry - i.e. they must establish a level playing field, so that ultimate winners and losers are determined by marketplace performance and not by government.

As these three tests suggest, it is the intention of the Committee that the debate in 1996-1997 be framed in terms of how proposed changes will impact on consumers. The subject of financial reform has too often been addressed in the past solely from an industry perspective. Reform this time should reflect a consumer, rather than company, focused orientation.

The Committee is interested in there being in place an efficient regulatory system - one that promotes fairness across the former pillars, and one that ensures adequate competition within the system so that the system offers maximum benefit and safety to consumers. That does not mean that there should be a regulatory system in place that prevents all failures. A regulatory system that constrains competition to a degree that there are no failures is not in anybody's interest.

The issue of the survival of an individual firm is not the concern of the Committee. This is an issue which should be decided by market forces, not by legislation.

The concern of the Committee in regard to fewer players in the marketplace relates directly to the tests that have put been described above. Is there adequate competition in the system? Are the consumer's needs being met at a price, and in manner, that is acceptable to the consumer? High standards of proof are going to be required on these questions.

Answers to these questions which consist essentially of assertions that are designed primarily to support an industry's position with respect to its preferred shape for the financial services sector of the future will play no useful role in the forthcoming debate. Instead the Committee will be looking for careful and thoughtful analysis.

To this end, the Committee has advocated that an intensive study of the likely impact of major policy changes on the Canadian financial services sector be carried out now. Such a study would provide a common database for the debate on such issues as the right of banks to engage in insurance activities. Members of the financial services industry have expressed general agreement to undertake such a study and the Committee looks forward to a timely presentation of the results.

## RECOMMENDATIONS

Although the presentations before the Committee were of a preliminary nature, they did serve a valuable function by initiating debate on the effects of the 1992 reforms. Clearly a broad set of recommendations is not called for at this stage.

However, at the hearings, several points did come out "loud and clear." It is the view of the Committee that a number of recommendations directed at these issues will help guide the discussions to come.

*It is probably not too far off the mark to suggest that what we have constructed in Canada is a regulatory infrastructure of 11 solitudes.*

...

*... we can no longer afford the existing burdensome regulatory regime in 11 jurisdictions across the country.<sup>(22)</sup>*

The Committee is in complete accord with Mr. Anderson and all those who have pleaded for progress in this area. The Committee itself has made this point a number of times in its various reports on the financial institutions sector and has called for co-operation to address this problem. Little has been accomplished however.

The Committee is currently involved in a study of the costs of having multiple solitudes in the area of securities regulation. By establishing the real costs of such a regulatory framework in one area, the Committee intends to make clear the burden placed on Canadians in general and on Canadian business in particular.

---

(22) Anderson, *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Issue No. 28, pp. 7,8.

It is the hope of the Committee that the various governments responsible for regulation of financial institutions in Canada will then realise that the economic burden placed on this sector, a key one in the global economy of today, is no longer tenable, if we wish to have an internationally competitive financial sector in Canada.

**Recommendation 1: The Committee recommends that the Government initiate an in-depth study of the costs of the current regulatory framework for financial institutions in Canada, in order to make explicit the costs to the Canadian economy of such a structure. This study should be completed before changes to the 1992 financial institutions legislation are introduced in Parliament.**

There was also universal support for efforts to make legislative restrictions and regulations "cost-effective." Witnesses made specific suggestions for changes in regulations, with respect to joint ventures for example (as discussed above). It was felt by many that the definition of related parties is too broad and imposes unnecessary costs on many financial institutions.

The Committee is in complete accord with the desire to have legislative restrictions and regulations cost-effective. This is however a platitude similar to the call for harmonization. The Committee wants to see a more focused debate on the specific legislative restrictions and regulations that have been singled out as needing attention. Appendices 3 and 4 contain the specific issues raised in the submissions.

The Committee urges the Government:

- to carefully review the detailed suggestions and
- to deal with those that do not require legislative action, if a solid case for action has been made.

For those suggestions requiring more complex study or action, the Committee looks forward to a written response from the Government. The desirability of the objectives can then be debated. Further, stakeholders can indicate the costs of the path that the Government has chosen to accomplish its objectives and can suggest alternatives that may be more cost-effective.

**Recommendation 2. The Committee recommends that, at the same time that it releases its policy paper on the financial institutions legislation, the Government state the precise objective of each of the legislative restrictions and regulations that have been singled out for attention by the government and how these restrictions and regulations accomplish those objectives.**

A number of witnesses addressed issues of corporate governance, including responsibilities of directors and of external auditors to depositors and policyholders. Many of these issues will be addressed by the Committee in its hearings late this year on phase II amendments to the *Canada Business Corporations Act*. More detailed recommendations will follow these hearings. However the Committee wishes to ensure that the focus of the debate over the coming months should be the Canadian consumer.

**Recommendation 3. The Committee recommends that all sections of legislation and regulations dealing with corporate governance in financial services sector companies directly address the interests of depositors and policyholders.**

Developing a satisfactory approach to demutualization is another thorny issue which has so far remained on the "to-be-examined" list with little prospect of serious resolution. It is time for action.

**The Committee invites formal submissions from interested parties on how to achieve demutualization in a satisfactory manner. In 1996 the Committee will hold hearings based on those submissions and will make recommendations to the Government.**

As stated earlier, the Committee has a long standing concern with issues related to the protection of personal information held by federally-chartered financial institutions. In 1993, it held extensive hearings on the subject culminating in the report, *Regulations On the Use of Personal Information Supplied to the Financial Institutions by Its Customers* (June, 1993). At this stage however, the financial institutions were still developing their codes governing the use of personal customer information.

**As part of the 1996 review, the Committee intends to examine the operation of the codes governing the use of personal customer information developed by the financial institutions to determine their effectiveness.**

## APPENDIX 1

### LETTER FROM THE CHAIRMAN OF THE COMMITTEE TO WITNESSES

---

January 11, 1995

The April 1994 workplan of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce lays out the Committee's intention to undertake a review of developments in the Canadian financial system following the legislative reform of 1992. This review was launched on December 6, 1994 when Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister from the Department of Finance, appeared before the Committee to present a detailed background paper on the subject.

The Committee would now like to invite interested parties to respond to the Department's paper and to present their views on what has happened over the first two years of operating within the new legislative framework.

However, the purpose of the forthcoming hearings will not be to question the broad underpinnings or the principles underlying the 1992 legislation. Specific public policy questions such as, for example, whether or not banks should be able to retail insurance products without any restrictions, will be addressed in the Committee's hearings on the anticipated policy paper which will come from the Department of Finance in early 1996.

In the forthcoming set of hearings, in February to March of this year, the Committee is interested in hearing the views of witnesses as to whether or not the 1992 legislation is meeting its objectives, and whether the legislation is functioning well in practice.

Specific topics of interest to the Committee include, but are not limited to:

- reaction to the Department of Finance's paper tabled with the Committee on December 6, 1994;
- privacy and the confidentiality of customer information;
- corporate governance
- consumer orientation of financial sector legislation;
- global competition in financial services (NAFTA and the General Agreement on Trade in Services); and
- access to the electronic transfer of funds .

It is in this context and on behalf of the Committee that I invite you to participate in our hearings which will resume in mid-February. Please let the Clerk of the Committee, Mr. Paul Benoit, know whether or not you would be interested in taking part. He may be reached by telephone at (613) 990-6160 or by fax at (613) 947-2104. Copies of the Department of Finance paper are also available from him.

Yours truly,

Michael J.L. Kirby  
Chairman

## APPENDIX 2

### TABLES

---

Table 1: *Composition and Ownership of Financial Institutions* was provided by Mr. Palmer, Superintendent of Financial Institutions, during his testimony before the Committee on March 2, 1995. At that time Mr. Palmer said, "I have just a couple of caveats before you look at the actual document. This schedule has been cannibalized from a number of sources. I cannot vouch for the accuracy of all the numbers, but I think it gives a broad picture of what has happened to the financial services industry over a ten-year period." (*Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce*, Issue No. 26 pp. 6-7)

Table 2: *Market Shares in the Deposit-Taking Sector* was drawn from the Department of Finance's paper entitled "Developments in the financial services industry since financial sector legislative reform", dated September 1994. (p. 5)

TABLE 1

## COMPOSITION AND OWNERSHIP\* OF FINANCIAL INSTITUTIONS

(Assets in millions of dollars)

	No.	Assets	as % of Total Assets		No.	Assets	as % of Total Assets
		<i>Oct. 31, 1984</i>				<i>Oct. 31, 1994</i>	
<b>Ownership of Banks:</b>							
Widely-Held	13	375,552	93.72		9	740,482	90.70
Foreign Banks	58	24,843	6.20		54	65,115	7.98
Trust Companies	0	0	0		0	0	0.00
Loan Companies	0	0	0		0	0	0.00
Life Insurance Companies	0	0	0		1	336	0.04
P & C Insurance Companies	0	0	0		0	0	0.00
Investment Dealers	0	0	0		0	0	0.00
Credit Unions	0	0	0		1	10,468	1.28
Other	1	322	0.08		0	0	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>	<b>400,717</b>	<b>100.00</b>		<b>65</b>	<b>816,401</b>	<b>100.00</b>
		<i>Dec. 31, 1984</i>				<i>Dec. 31, 1994 (1)</i>	
<b>Ownership of Trust Companies:</b>							
Widely-Held Domestic Banks	0	0	0.00		15	33,259	44.82
Foreign Bank Subsidiaries	0	0	0.00		1	57	0.08
Trust Companies	5	170	0.35		2	177	0.24
Loan Companies	4	3,550	7.33		4	6,748	9.09
Life Insurance Companies	0	0	0.00		8	9,369	12.63
P & C Insurance Companies	0	0	0.00		0	0	0.00
Investment Dealers	0	0	0.00		0	0	0.00
Credit Unions	3	1,796	3.71		5	4,473	6.03
Other	70	42,895	88.61		22	20,120	27.11
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>48,411</b>	<b>100.00</b>		<b>57</b>	<b>74,203</b>	<b>100.00</b>
<b>Ownership of Loan Companies:</b>							
Widely-Held Domestic Banks	9	35,745	67.47		6	128,396	76.35
Foreign Bank Subsidiaries	4	579	1.09		1	4,244	2.52
Trust Companies	5	365	0.69		1	1,080	0.64
Loan Companies	0	0	0.00		0	0	0.00
Life Insurance Companies	0	0	0.00		2	612	0.36
P & C Insurance Companies	0	0	0.00		0	0	0.00
Investment Dealers	0	0	0.00		0	0	0.00
Credit Unions	2	183	0.35		3	401	0.24
Other	23	16,106	30.40		10	33,437	19.88
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>52,978</b>	<b>100.00</b>		<b>23</b>	<b>168,170</b>	<b>100.00</b>

# COMPOSITION AND OWNERSHIP\* OF FINANCIAL INSTITUTIONS (CONT'D)

(Assets in millions of dollars)

Assets in millions of dollars)

	No.	Assets	as % of Total Assets		No.	Assets	as % of Total Assets
		Dec. 31, 1984				Dec. 31, 1994	
Ownership of Life Insurance Cos.: (2)							
Widely-Held Domestic Banks	0	0	0.00	2	48	0.02	
Foreign Banks Subsidiaries	0	0	0.00	0	0	0.00	
Trust Companies	0	0	0.00	0	0	0.00	
Loan Companies	0	0	0.00	0	0	0.00	
Life Insurance Companies	3	1,946	2.46	3	2,276	1.06	
Mutually-Held (by policyholders)	12	38,402	48.53	7	116,037	53.89	
P & C Insurance Companies	3	1,267	1.60	2	854	0.40	
Investment Dealers	0	0	0.00	0	0	0.00	
Credit Unions	3	1,210	1.53	3	5,731	2.66	
Other - Canadian-Owned	12	18,406	23.26	7	47,406	22.02	
Other - Foreign-Owned	29	5,754	7.27	28	15,594	7.24	
Other - Branches of Foreign Cos.	96	12,141	15.34	75	27,381	12.72	
TOTAL	158	79,126	100.00	127	215,327	100.00	
Ownership of P & C Insurance Cos.: (2)							
Widely-Held Domestic Banks	0	0	0.00	3	114	0.35	
Foreign Bank Subsidiaries	0	0	0.00	0	0	0.00	
Trust Companies	0	0	0.00	0	0	0.00	
Loan Companies	0	0	0.00	0	0	0.00	
Life Insurance Companies	2	30	0.20	4	157	0.48	
Mutually-Held (by policyholders)	12	1,040	6.97	11	2,926	8.97	
P & C Insurance Companies	10	400	2.68	11	1,068	3.27	
Investment Dealers	0	0	0.00	0	0	0.00	
Credit Unions	1	2	0.01	2	348	1.07	
Other - Canadian-Owned	29	2,687	18.00	26	5,423	16.63	
Other - Foreign-Owned	51	5,376	36.02	43	12,049	36.94	
Other - Branches of Foreign Cos.	155	5,391	36.12	133	10,529	32.28	
TOTAL	260	14,926	100.00	233	32,614	100.00	
Ownership of Investment Dealers:**							
Domestic Banks & FBS	0	0	0.00	25	57,121	70.27	
Other Financial Institutions (3)	0	0	0.00	5	368	0.45	
Other - Canadian-Owned	91	8,732	90.68	112	12,319	15.15	
Other - Foreign-Owned	4	897	9.32	16	11,483	14.13	
TOTAL	95	9,629	100.00	158	81,291	100.00	
Credit Unions & Caisses Populaires	N/A	40,625,000	100.00	3,000	90,190,000	100.00	

\* Only direct ownership by shareholder or intermediate shareholder was considered in determining ownership; relationship by affiliation was disregarded.

\*\* Source: Investment Dealers Association.

(1) For trust, loan, life insurance, and P & C insurance companies, ownership relationships are denoted as at December 31, 1994 but asset figures are those at Dec 31, 1993 because 1994 figures were not available yet

(2) For life insurance and P & C insurance companies, only federally registered companies and branches (of foreign companies) were included.

(3) At December 31, 1994, these institutions consisted of two trust companies, two credit unions and one insurance company.

**TABLE 2**  
**MARKET SHARES IN THE DEPOSIT-TAKING SECTOR**

	<b>Total Worldwide Assets 1993 (\$ billion)</b>	<b>Share of Total Assets in Canada (end-1991)</b>	<b>Share of Total Assets in Canada (end-1993)</b>
1. Royal Bank	164.9	15%	18%
2. CIBC	141.3	13%	15%
3. Bank of Nova Scotia	121.7	8%	10%
4. Bank of Montreal	116.9	9%	10%
5. Toronto Dominion	85.0	8%	9%
6. Mouvement Desjardins	74.7	6%	10%
7. CT Financial	46.1	5%	5%
8. National Bank	42.7	4%	5%
9. National Trustco	15.8	2%	2%
10. HongKong Bank (Cda)	13.5	1%	2%
		<b>Top 4      45%</b>	<b>Top 4      53%</b>
		<b>Top 10     71%</b>	<b>Top 10     86%</b>

Source: Annual Reports, Bank of Canada Review, Canada Gazette.

Note: Total deposit-taking assets include banks, trust and loan companies and credit unions. Bank of Nova Scotia 1993 figures include corporate assets of Montreal Trust.

## APPENDIX 3

### KEY POINTS MADE IN TESTIMONY AND SUBMISSIONS

---

#### 1. John Palmer, Superintendent of Financial Institutions

He supports the requirement for ministerial approval of significant transfers of ownership in a financial institution. Some loopholes in the provisions need to be closed however, and there is also a need to set more precise criteria for the granting of such approvals.

He continues to support the \$10 million minimum for new incorporations of non-bank financial institutions.

With respect to joint ventures, some restrictions are required but the current provisions may need some fine tuning.

Demutualization provisions have proven to be too cumbersome and inflexible to be of any use to any mutual which needs to raise capital within a short time frame. This is an important issue which needs further attention.

Self-dealing rules should be retained - but they have proven to be cumbersome for some institutions and capable of circumvention by others. OSFI has issued a draft self-dealing guideline to assist the industry in coping with these rules, but a more fundamental review of these provisions may be required.

The new conduct review committees overseeing related party transactions are approaching their tasks in different ways. The differing approaches require ongoing monitoring until the best practices become apparent.

The enhanced responsibilities for actuaries and auditors require some regulatory oversight to ensure that the full benefits from these changes are obtained

There is clearly a need for better training for directors and improved codes of conduct.

With respect to privacy the industry model privacy code appears to be working.

## 2. Canadian Bankers Association

- since reform considerable restructuring has taken place; competition in the financial services sector has become intense both within the regulated sector and from the unregulated sector
- increased concentration in the financial services sector does not mean less competition
- banks should be permitted to market insurance products through their branches and to provide leasing services
- recommend a review of "related party rules"; requirements for widely held institutions need not apply in the same manner as for closely-held entities
- favour industry self-regulation; good consumer protection is consistent with good business practice
- with respect to privacy, it is important to delineate areas of concern calling for government action (such as use of health information) from those in which self-regulation is feasible (marketing profiles)
- specifically, banks are working on opt-out procedures for clients, internal privacy audits and the use of plainer language
- trade liberalization has been important for the banking industry; the industry supports continued liberalization
- the minority interest provisions of the 1992 legislation have created a competitive disadvantage for Canadian financial institutions looking to participate in joint ventures, particularly abroad (when making an authorised substantial investment, financial institutions are, in some cases, required to take a controlling interest); these provisions should be reexamined
- banks should be permitted to offer in-house trust services; similar considerations should be given to information services and other activities currently authorised on a networking basis
- there is a serious need for federal-provincial harmonization in the regulation of financial institutions
- consider privatizing CDIC
- the issue of broadening access to the payments clearing and settlement system is a very complex one; proceed with caution
- remove the subsidiary requirement for foreign banks; will increase competition
- reduce initial capital requirements for Schedule I and Schedule II Banks (currently 10 million; was 1 million and 2.5 million, respectively prior to 1992)

### 3. Canadian Life and Health Insurance Association

- the restrictions placed on the various pillars in the 1992 reform (insurers being unable to accept deposits and banks and trust companies being unable to underwrite risk or sell insurance in their branches, for example) cannot be modified in isolation without fundamentally affecting the balance achieved in 1992
- the industry has developed a Consumer Code of Ethics for Member Companies and Right to Privacy Guidelines
- the industry is actively working to put into place measures that will improve the workings of CompCorp
- deposit-takers have important competitive advantages including:
  - backing by a Crown Corp., CDIC;
  - access to the payments system with the Bank of Canada as a lender of last resort;
  - improved access to capital (insurers face a complex demutualization process, concerns about the ability of individual companies to raise capital by issuing preferred shares because of taxation rules that make the cost of capital higher than that for other financial institutions);
  - the ability to engage in commercial lending without the approval in writing of OSFI (required for insurers)
- deposit-takers have successively assumed dominant positions in various financial services markets; increases exposure of Canadian financial system to systemic risk; threatens competition
- call for a "royal commission style" examination of the financial services sector
- provincial rules still need to be adjusted to permit the exercise of corporate powers granted in the 1992 legislation
- operational issues
  - (i) related party transaction rules need to be reviewed and adjusted; definition of "related party" is too broad; Minister should have greater discretion to permit transactions; company's conduct review committee should be permitted to approve retroactively a transaction that otherwise meets acceptable criteria, where the approval has inadvertently not been obtained; Superintendent should be able to validate a related party transaction that the company entered into inadvertently
  - (ii) a life insurance company needs prior written approval of the Superintendent before it can pledge assets; this restriction limits investment activity; give the Superintendent more discretionary authority in this area to exempt classes of real property from the restriction

- (iii) with respect to joint ventures, when making an authorised substantial investment, financial institutions are, in some cases, required to take a controlling interest in the investment; creates problems for joint ventures abroad
- (iv) the prohibition against a company giving a guarantee unless it is for a fixed sum of money has proven to be a problem in the provision of guarantees to a subsidiary; also remove charge incurred by a life insurer (under OSFI Guideline on Minimum Continuing Capital and Surplus Requirement) that gives a guarantee to a subsidiary (not incurred by banks)

#### **4. Insurance Bureau of Canada**

- current legislation is working well in general; P&C companies face specific problems
- P&C companies are not financial intermediaries, P&C insurance is not an investment
- P&C industry is asking for a provision to permit branches to do data processing with their head office, provided adequate records, as already mandated by OSFI, are kept in Canada (currently need a data processing exemption to do this)
- definition of related parties is too broad, creates problems for P&C insurers who have corporate relations with a large number of sister companies; suggest that the definition of related party be limited by introducing a new test of related party, such as that of de facto control
- borrowing of P&C insurers is currently limited to 2% of total assets (20% for life insurers); this is very restrictive
- the industry continues to face problems because of the lack of harmonization of federal and provincial insurance regulation:
  - business can be transferred from a provincially licensed company to a federal company, but not the reverse
  - there is a persistent lack of clarity between federal and provincial regulation regarding the residual liability of a ceding insurer
  - federal law now permits federal companies to have either an Oct. 31 or Dec. 31 year-end; provinces require a Dec. 31 year-end for reporting purposes
- with respect to privacy, the current practice of industry self-regulation is working well
- there is robust competition in the industry; orderly consolidation is taking place
- other suggestions:
  - permit P&C insurers to issue annuities
  - criteria for partnerships, joint ventures are unclear

- permit P&C insurers to undertake in-house financial leasing activities
- provisions governing the acquisition and sale of assets have been too confining for P&C insurers (527 of ICA)
- P&C insurers want the list of permitted substantial investments for them to be the same as that for life insurers
- joint venture provisions are too restrictive (same as for banks and life insurers)

IBC also made a number of other technical points on corporate governance.

## **5. Life Underwriters Association of Canada**

- maintain separate corporate structures and marketing functions of deposit-taking institutions and insurance companies
- LUAC is concerned with the increasing level of concentration of the financial services sector in the hands of the five largest Canadian chartered banks
- restrictions on the flow of credit information for the purpose of marketing insurance should apply in equal measure to the lending activities of insurance cos. as well as deposit taking institutions
- the financial legislation should clarify that directors have a positive duty to establish techniques for restricting the use of personal information
- the regulatory power with respect to the "use" of personal information should be expanded to cover the collection, use, retention and disclosure of personal information, and the rights of individuals to access and correct personal information held by a company in respect of that individual
- LUAC makes a series of recommendations with respect to consumer protection and life insurance companies:
  - improved flow of information
  - solutions to problems other than liquidation
- annual regulatory filings should be made public, as well as MCCSR
- need for more market discipline, increased responsibility for consumers
- encourage harmonization of federal and provincial financial institutions legislation
- proclaim the Insurance Business Regulations under the *Cooperative Credit Associations Act*

## **6. Insurance Brokers Association of Canada**

- use one term, insurance agents and brokers, in the legislation to achieve clarity (not agent for any person in the placing of insurance)
- the regulations must ensure that no unfair advantages are created by the use of private information gathered for other purposes
- legislation and regulation should carefully distinguish between activities which are promotional and those which are advisory
- definitions of insurance broker, exclusive agent and group property and casualty insurance should be specified
- all insurance intermediaries, including bank employees when they retail authorized types of insurance, should be properly qualified and licensed, and they should be required to regularly upgrade their skills through continuous education.
- clarify through legislation that insurance brokerage service is not intended to be included in the business of insurance, either as a core function or an ancillary activity

## **7. Association des Intermédiaires en Assurance de Personnes du Québec**

- Parliament has gone as far as it should with deregulation and decompartmentalization
- the chartered banks have emerged from the recent reforms as the big overall winners, and not necessarily always to consumers' benefit
- if banks are permitted to market insurance, underwriters should be governed by the same statutes and regulations
- if Parliament authorizes institutions under its control to operate in fields which it does not control and which come under provincial jurisdiction, it should encourage supervision and control of those activities by the provincial authorities empowered and equipped to do so
- harmonization of federal and provincial regulations in the financial services area is needed
- the federal role should be mainly guidelines and parameters for financial institutions' general operation; it should not interfere in matters of distribution, marketing, internal governance and organisation
- there is currently over-regulation of financial institutions in Canada
- privatize CDIC

## 8. Canadian Finance and Leasing Association

- non-deposit based lending institutions play an important role in providing credit; in the U.S., non-banks account for 32% of equipment expenditures; in Canada, 13% of new asset expenditures
- government publications should promote awareness of non-bank financing
- the CFLA made a number of recommendations designed to ensure that lessors and owners of equipment receive the same treatment under the income tax laws and under the *Small Business Loans Act*, such as:
  - to broaden the forms of credit available to small and medium-sized businesses, an amendment should be added to the Specified Leasing Property Regulations, which will provide that equipment having an aggregate fair market value of up to \$250,000 (instead of the present \$25,000) and being leased to small and medium-sized businesses, as defined under the *Small Business Loans Act*, will be deemed "exempt property" as defined under the *Income Tax Act*
  - Class 16 of the *Income Tax Act* should be amended to allow lessors to include tractors and trucks which are being leased to small and medium-sized businesses, in order that such businesses not be penalized, for the disparity on CCA on trucks, if they decide to lease instead of obtaining a loan to purchase the vehicle
  - the Large Corporation Tax should not be applicable to leasing transactions done with small business that would themselves be exempt
  - the provisions of the *Small Business Loans Act* should be broadened to specifically include the members of the Canadian Finance & Leasing Association to the same extent that it currently includes the members of the Canadian Payments Association
  - the provisions of the SBLA should be broadened to include other forms of financing, such as conditional sales contracts and leases, to the same extent that it includes debt instruments

## 9. Canadian Institute of Chartered Accountants

- with respect to corporate governance:
  - legislation should explicitly address the interests of depositors and other classes of policyholders
  - the wording of the requirement for the audit committee to ensure appropriate internal controls are in place should be amended to incorporate concepts involving the review and evaluation by audit committees of presentations on internal controls made by management and others

- the term "internal controls" should be defined in the broader sense to include the considerations of all significant risks affecting a company and the policies and procedures that are used to monitor and control such risks
  - guidance should be provided on the assurance audit committees should obtain on internal controls and how this assurance can be achieved; potential sources for this assurance should be identified, such as internal audit departments and external auditors
  - any engagement for the external auditor to provide assurance on internal controls in the broader context of corporate governance should be reviewed and approved by the audit committee; such an engagement should be separate from the engagement to audit and report on the annual financial statements
- the CICA has developed a set of documents on control systems and recommends that these serve as input into any legislative or regulatory changes
  - more direct involvement should be required by directors in the auditor selection process and in the appropriateness of their fees
  - it should be made clear that the auditor's first duty is to the directors as representatives of the interests of owners and other key constituencies - and not to management
  - concerns over the implications of "joint and several liability" of auditors should be addressed in legislation
  - CICA is working with OSFI and the actuaries to improve the quality of information available about financial institutions, about the business carried out and about the risks being undertaken
  - a study should be undertaken to define the information requirements of stakeholders such as depositors and other classes of policyholders; the study should take into account: what information should be made available and how and how often it should be made available.

## **10. Credit Union Central of Canada**

- there is still work to be done in the area of harmonization of activities as between federal and provincial regulators; in those areas where all federally-regulated institutions should be subject to the same rules, it is inappropriate to give CDIC jurisdiction, since all federally-regulated institutions are not members of that organisation
- the self-dealing rules are overly complex and arbitrary; favour a revised focus, being to require internal controls acceptable to OSFI for the purposes of avoiding transactions that are detrimental to the financial institution
- support federally-regulated deposit-taking institutions having the ability to retail insurance at the same location as deposits are taken

- support federally-regulated deposit-taking institutions having the ability to engage in auto leasing; there is little practical distinction between lending on the security of an automobile, and leasing the vehicle itself, through an arrangement with an auto dealer
- credit unions do not favour any system of co-insurance for deposit insurance
- have continuing concerns about certain statutory protections that are provided uniquely to banks, such as the special "Bank Act security" which is not available to other institutions, and the continued monopoly provided to the banks concerning the use of the word "banking", which is a word used commonly by the public to describe what they do at all deposit-taking institutions

## 11. Canadian Institute of Actuaries

- supports the concept of early intervention by OSFI in dealing with financial institutions in difficulty; support the Committee recommendation that "rehabilitation" be considered for insurance companies that may be failing
- support greater disclosure of financial data, but the potential cost of gathering the information that might be disclosed should not be disproportionately large relative to its potential value
- the Institute did express some concerns:
  - the minimum continuing capital and surplus requirements should not emerge as the focus of consideration; it should be part of a larger package
  - the minimum asset test for property/casualty insurance companies should be replaced by a risk-based capital formula
  - regarding disclosure of actuarial methods and assumptions, such disclosure should be meaningful and not reveal sensitive proprietary information
- there should not be a requirement to assign the roles of appointed actuary and chief financial officer to separate individuals; in certain circumstances - a small company, temporary or interim needs - it may be prudent for the appointed actuary to also serve as chief financial officer
- the chief executive officer should not be permitted to serve concurrently as its appointed actuary
- the *Insurance Companies Act* requires the appointed actuary who becomes aware of matters that have material adverse effects on the financial condition of the company to notify the chief executive officer and chief financial officer; the Institute recommends a technical change in this requirement to "and the chief financial officer, if any." The Institute further recommends that if the situation is not rectified the actuary should notify not only OSFI but also the auditor of the company

- the actuarial profession should be included in deliberations to refine the standards of financial reporting for financial institutions

## **12. Consumers' Association of Canada**

- trust companies should be treated on the same basis as banks by restricting owners to at most a 10% share of equity
- co-insurance would only make sense if CDIC or some risk-rating body had a credible track record of providing depositors with understandable information on the riskiness of different institutions
- it can be useful to set up a secondary system where investors make uninsured loans to banks; it is in the lender's interests to ensure that they monitor the riskiness of such loans
- insurance premiums can be raised
- support the CDIC suggestion of making members of the boards of financial institutions personally liable for CDIC losses
- it is important to have high-quality data so that experts can detect potential problems while assets still exist
- investors can be required to provide a higher amount of capital; if owners are made to bear full losses, they will have an incentive to set up monitoring systems to prevent poor decision-making
- legislation should require full disclosure of all incentives provided to those who sell financial services
- CAC supports restrictions on stacking; recommends increasing the economic commitment of owners to their financial institutions; recommends requiring the public provision of much better information on the financial practices of institutions
- with respect to insurance companies:
  - deposit insurance is less urgent; if provided, co-insurance is then justified
- public interest requires more complete and more transparent information on the riskiness of the operations of all financial institutions
- on balance, CAC believes it would be prudent to require insurance companies to give up some of their independence in exchange for closer supervision

- privacy is threatened by the use of financial information by financial conglomerates. The plan is to profit from sharing confidential information and from cross-selling. Steps should be taken to implement regulations to avoid or minimise the possibility of abuse. CAC is not convinced by the proposal to deal with conflicts of interest and unauthorised transfers by creating so-called "Chinese walls." The case for regulation is strong when the information is of both a personal and a financial nature. Resurrect the proposed privacy regulations drafted by David Flaherty for the Committee.
- positive and negative effects from deregulation and globalisation:
  - benefits - increased competition, new products and lower prices
  - negative effects - the old systems for providing redress may no longer be effective; new ones must be developed which will
    - (i) compensate consumers who have been cheated by the shady operators; and
    - (ii) place the extra costs imposed by those who market financial lemons back on the perpetrators without creating new non-tariff barriers to trade (measures should include plain language, truth-in-advertising, class action suits, legal standing for consumer and environmental groups, low-cost methods of dispute resolution, government assistance with information)
- object to allowing banks to take advantage of tie-in-sales to sell insurance products
- redress mechanisms include: public consumer complaints boards; facilitators from consumer groups; organized trade/consumer/ government system; the ombud approach; the courts.

### 13. Canadian Fraternal Association

- CFA would like to see harmonization achieved in the definition of "fraternal benefit society" at both federal and provincial levels; CFA provides a draft which basically describes a not for profit organisation which can provide insurance or retirement/pension or fraternal benefits to its members and their spouses and children
- 1992 reform was generally effective but the uniqueness of not for profit fraternal organisations is not adequately addressed by the legislation; they warrant distinctive treatment
- reflecting the distinctive nature of fraternal benefit societies, current parts of the *Insurance Companies Act* dealing with Canadian societies and foreign societies should not only be maintained, but also clarified and strengthened beyond their current form; societies should have a wider range of powers than the Act currently allows; the CFA will make specific proposals to Finance
- with respect to corporate governance, some compliance measures (e.g. solvency testing) as now applied, inadvertently impose undue hardship on smaller organisations. This should be rectified. Further, no self-dealing standards are addressed to fraternal. This should be corrected.

- measures that deal with privacy matters should recognise the distinct nature of fraternal benefit societies
- foreign fraternal societies are currently included in the section of the Act dealing with foreign commercial companies; they should be addressed in separate sections of the Act

#### **14. The Trust Companies Association of Canada**

- bank-owned trusts account for 66% of industry assets; Canada Trust and National Trust, 24%; market concentration is a serious concern
- TCA is very concerned that the right of appeal from seizures of troubled institutions by the regulator, which exists under current legislation, is to be withdrawn.
- TCA supports initiatives for greater transparency in the supervisory system
- TCA is concerned by the proposals for enhanced disclosure; TCA feels that current information requirements of federal and provincial governments are excessive and pose a significant and costly burden on institutions, particularly smaller institutions; evaluate existing regime before making changes; provisions appear to have been drafted from a large bank perspective; they impose particular and costly compliance difficulties for smaller companies
- do not change either maximum or structure of insurance coverage
- do not introduce risk-based deposit insurance premiums; could pose serious disclosure issues for affected institutions; CDIC already has the power to impose higher premiums on individual companies thought to be engaging in risky behaviour
- TCA strongly disagrees with the proposal to change the treatment of unaffiliated directors; the key principle for effective corporate governance is to ensure that a director is independent from corporate management; this independence is not affected by membership on the parent company's board
- TCA does not believe that it is in the Canadian interest to structure the system in such a way as to rely on foreign institutions to provide the primary source of competition in the Canadian market; system is biased in favour of the huge deposit takers
- policies should focus on creating the conditions necessary for aggressive growth in financial services:
  - the current \$10 million minimum for new deposit-taking institutions is excessively high
  - the term "banking" should not be restricted to banks

- the cost of funding regulatory agencies should be recovered from the beneficiary of the government services; TCA suggests that these services be financed, in whole or in part, by the taxpayer, or that they be at least financed on a basis which reflects the level of service provided by each institution
  - CDIC should not be privatised; CDIC levels the playing field among deposit-taking institutions
  - no further expansion of bank powers should be considered until two issues are addressed: (i) commercial and consumer lending powers for companies below \$25 million of capital were restricted by OSFI; (ii) the imposition of the "equals approach" by Ontario meant that no federal trust or loan company operating in Ontario could exercise many of the newly granted powers
- with respect to privacy, strong codes of conduct, enforced by self-regulatory structures, are appropriate; related is the security of financial transactions; ensuring system security is a matter of concern for public policy; it should be openly debated
  - reduce the regulatory burden on the traditional institutions by streamlining and rationalizing their regulatory and tax structures
  - taxing capital works against the policy of encouraging institutions to build up capital; further, not applying it to non-traditional suppliers of financial services creates an imbalance among competitors
  - TCA calls for rationalizing regulation; eliminate overlapping and duplication
  - apply the CDIC standards based approach to other areas of regulation
  - it makes sense to distinguish between the four finance functions of banking, trust, securities and insurance, based upon the potential for conflicts of interest and fundamental differences between their inherent portfolio characteristics
  - a study is needed to help policy makers fully understand how the financial services industry of the future is likely to evolve. What major forces are at work shaping the industry's future? What is the range of likely outcomes? What will be the role of electronic distribution systems? What new products and services might be possible and who might be the potential players poised to offer these? What does all this mean for existing players? for financial services legislation and regulation?

**15. Canadian Association of Mutual Insurance Companies** (92 Canadian mutual property and casualty insurance companies as well as 19 associate members which are American mutual insurance companies operating in the United States)

- CAMIC recommends that the requirement to use the services of an actuary to prepare an annual report on the company's current financial position be changed to a report every three years in situations when a company's financial position is so strong that the capability of the company to meet its obligations far exceed the claims the company could possibly be called upon to pay. The current requirement imposes added costs without bringing any substantial benefit.
- the federal government and the provinces should agree on a process and schedule of changes to be brought to the provincial and federal financial institutions legislation
- borrowing by p&c insurance companies is limited to 2% of total assets. These restrictions should take into account the financial strength (relative to the volume of premium written) of the companies rather than simply their assets
- current provisions on reserves that p&c companies must maintain are insufficient to insure that insurance companies will be able to face major natural or man-made catastrophes. The level of reserves that must be maintained should be increased
- legislative and regulatory reform have led to an undesirable level of concentration in the financial services sector; banks have become too powerful; they should be prohibited from distributing insurance products through their branch system and restricted in the placing of insurance
- no major revisions of the financial legislation are needed
- CAMIC recommends that the government study the forces behind the increasing market share of the financial services sector by the six largest deposit-taking institutions

## **16. Canadian Association of Retired Persons**

- CARP is concerned that concentration in the financial services sector will, in the long run, negatively affect services to consumers
- foreign banks should be encouraged to enter the marketplace
- CARP does not agree that the reform has had a positive overall impact on the financial sector; the major effect has been that the big banks have simply absorbed the trust companies and investment dealers in Canada
- CARP has concerns about the ability of the banks to counsel people on investments in mutual funds and other investment vehicles; reports from both the U.S. and Canada indicate that banks do a poor job of counselling in over-the-counter transactions

- CARP is concerned about confidentiality and conflict of interest as banks move away from their traditional interest base to an income based on brokerage fees and commissions
- OSFI should take a very proactive role in educating consumers about their rights regarding financial institutions
- CARP encourages efforts to harmonize federal and provincial regulations
- banks must not be allowed to access their list of depositors or any information about their depositors for brokerage or insurance areas of the bank

## **17. Canadian Standards Association**

- CSA is currently "managing" a national effort to develop a Model Code for the Protection of Personal Information; working draft was released for public consultation at the beginning of 1995; the drafting committee is reviewing the comments received from public review
- CSA Model Code on privacy will set minimum national standard for fair information handling practices; ie, how personal information is collected, retained, kept up-to-date, used and disclosed. It will also provide for an individual's right of access to his own personal information.
- adherence to the model code will be voluntary

## **18. Privacy Commissioner of Canada**

- not only financial institutions, but the entire private sector, should be obliged to adhere to a code of fair information practices coupled with an independent oversight mechanism
- with one-stop shopping for financial services comes a significant risk of the detailed accumulation of sensitive personal information in a few corporate hands
- is strongly against the type of blanket disclosure waivers contained in some client agreements for bank cards and personal security codes
- CSA code is voluntary; what is needed is an effective enforcement mechanism to give teeth to the code; independent oversight and enforcement are essential components of any scheme to level the playing field; Quebec is a good model of what can be done; it has broad private sector data protection legislation
- recent study of privacy protection in federal private sector done for Department of Justice concluded that of all types of firms under federal jurisdiction, legislative priority to establishing privacy rules should be given to banks; it found great diversity in the way the Can. Bankers Assoc. model code is followed by its members

## 19 . Democracy Watch

- proposes a Financial Consumer Association (a federally incorporated, independent, non-profit organization funded and directed by voluntary dues-paying members) be set up in Canada to enhance financial institutions' accountability to Canadian communities and businesses. The FCA would make information available to consumers about financial institutions, handle consumer complaints and concerns about financial institutions, and facilitate effective consumer participation in policy-making.

## **APPENDIX 4**

### **SUPPLEMENTARY SUBMISSIONS**

---

The following supplementary submissions were received by the Canadian Bankers Association and the Canadian Life and Health Insurance Association Inc.



**FINANCIAL SERVICES REGULATION:  
A SUPPLEMENTARY SUBMISSION**

**TO THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING  
TRADE AND COMMERCE ON ITS REVIEW OF THE  
1992 FEDERAL FINANCIAL SERVICES REFORM PACKAGE**

**MAY 1995**

**CANADIAN BANKERS ASSOCIATION**

# TABLE OF CONTENTS

I.	<u>INTRODUCTION</u> .....	1
II.	<u>RECOMMENDATIONS IN THE APRIL 6TH SUBMISSION</u> .....	2
III.	<u>SUPPLEMENTARY RECOMMENDATIONS</u> .....	3
	<i>Part II</i> .....	3
	1. <u>Powers Restricted</u> (s. 15(2)) .....	3
	<i>Part V</i> .....	4
	2. <u>Additions to Stated Capital Account</u> (s. 66(2)) .....	4
	<i>Part VI</i> .....	4
	3. <u>Limitation on Power to Delegate</u> (s. 198(f)) .....	4
	4. <u>Appointment of Directors</u> (s. 177) .....	5
	5. <u>Unanimous Director Resolutions</u> (ss. 180 to 187) .....	5
	6. <u>Record of Attendance</u> (s. 186(2)) .....	5
	7. <u>Asset Sales</u> (s. 232) .....	6
	8. <u>Records Retention</u> (s. 239(1)) .....	6
	9. <u>Accounting Principles</u> (s. 308(4)) .....	7
	<i>Part VIII</i> .....	7
	10. <u>Guarantees and Indemnities</u> (s. 414(2)) .....	7
	11. <u>Pledging of Assets - Nominal Transactions</u> (s. 419) .....	7
	12. <u>Bank Act Security</u> (s. 427) .....	8
	13. <u>Unclaimed Balances</u> (ss. 438(1), 439(2)(a) and (b)) .....	8
	<i>Part IX</i> .....	9
	14. <u>Loan Workouts</u> (s. 472) .....	9
	15. <u>Transfer of Assets - Loan Syndications</u> (s. 482) .....	9
	<i>Part XI</i> .....	10
	16. <u>Related Party Exception - Provincially Regulated Subsidiaries</u> (s. 489(3)) .....	10
	<i>Part XII</i> .....	10
	17. <u>Divestiture</u> (s. 520) .....	10
	<i>Part XIII</i> .....	11
	18. <u>Joint Examination Process for Schedule II Banks</u> (s. 533) .....	11
	<i>Part XV</i> .....	11
	19. <u>False Statements</u> (s. 565) .....	11
IV.	<u>AMENDMENTS TO REGULATIONS AND GUIDELINES</u> .....	12
	1. <u>Disclosure in Respect of Deposit Accounts</u> (s. 3) .....	12
	2. <u>Directors' Approval</u> (s. 12) .....	12
	3. <u>Asset Securitization/Transfer of Financial Assets with Recourse</u> .....	13
V.	<u>AMENDMENTS TO RELATED STATUTES</u> .....	13
	<i>Trust and Loan Companies Act</i> .....	13
	1. <u>Unclaimed Balances</u> (s. 424) .....	13
	<i>Office of the Superintendent of Financial Institutions Act</i> .....	14
	2. <u>Schedule to the OSFI Act</u> .....	14

## I. INTRODUCTION

The emphasis of the 1997 review of financial services legislation should be on creating a regulatory environment which promotes competition among financial institutions for the benefit of consumers. Effective legislation is key to ensuring that necessary regulatory standards do not interfere with the natural market forces which bring about these benefits. All stakeholders must work together to identify the changes that are necessary to streamline financial services legislation and to give financial institutions the flexibility to effectively serve consumer needs.

On April 6, 1995, the Canadian Bankers Association provided the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (the "Committee") with a submission entitled *Financial Services Regulation: The Paramountcy of Consumer Choice* (the "main submission") as part of the Committee's review of the 1992 federal financial services reform package. At that time, we undertook to provide a supplementary submission to address the more detailed list of proposed changes to the *Bank Act* and other related federal financial sector legislation.

The 1992 legislative reform package represented a significant step forward. Unfortunately, not all of the outstanding regulatory issues were addressed at that time. We have since discovered that some aspects of the reform package have proven to be problematic or unnecessarily burdensome. Changes to the marketplace have also given rise to new regulatory issues which need to be addressed. The choice of a five-year review period by the federal government in 1992 was fortunate in that it permits government and industry to respond to significant change in the financial services sector. The 1997 review is an opportunity to complete the revision process begun in 1992, and to finalize the framework for a competitive and consumer-oriented financial services industry.

Our main submission to the Senate explored many of the key public policy issues which will likely be discussed as part of the 1997 review process. This submission lists some of the more detailed aspects of the 1992 legislation which should also be addressed.<sup>1</sup> We begin with a brief overview of the key recommendations from our main submission. This is followed by a list of the more detailed policy and drafting issues arising from the *Bank Act*, regulations and other related statutes.

---

<sup>1</sup> The CBA's recent submission to the federal government, entitled *Response to White Paper: Enhancing the Safety and Soundness of the Canadian Financial System*, comments on the supervisory aspect of financial sector regulation. This paper, along with the two CBA submissions to the Committee, offer a comprehensive overview of the changes our industry recommends in respect of streamlining and lowering the unnecessary cost and burden of financial services regulation.

## II. RECOMMENDATIONS IN THE APRIL 6TH SUBMISSION

Our main submission to the Committee raised a number of issues related to the 1992 reform of federal financial institutions legislation. The following is a summary of the recommendations that flow from our earlier submission. For ease of reference, we have included the relevant page numbers from our main submission where these issues are discussed.

- \* ***Insurance Distribution*** -- Consumers benefit from greater choice, convenience and the availability of innovative products and services when banks are able to offer insurance to their customers. We recommend that all deposit-taking institutions be given the ability to compete in the market for distributing insurance. (Pages 18 to 19 and 33 to 37.)
- \* ***Related Party Rules*** -- The related party rules (Part XI of the *Bank Act*) impose a costly and unnecessarily restrictive regime to deal with the problem of self-dealing. We recommend a thorough review to simplify these provisions and make them much more realistic in their scope and application. (Page 20.)
- \* ***Minority Interest Investment*** -- The minority interest investment rules have proven to be limiting for banks wishing to enter into business ventures with other financial entities, particularly at the international level. The rules should be re-examined with a view to minimizing their impact on the competitiveness of Canadian financial institutions. (Page 27.)
- \* ***Automobile and Personal Household Property Leasing*** -- The restriction faced by federal financial institutions on leasing in respect of automobiles and personal household property has needlessly allowed foreign firms to dominate this segment of the market. Canadian financial institutions should be given the power to offer this alternative form of financing to Canadians. (Pages 8 and 18 to 19.)
- \* ***In-house Financial Services*** -- The federal model, which allows financial institutions to "network" services which they are prohibited from offering directly, imposes additional costs on financial institutions and restricts their ability to adopt corporate structures that are most suited to a financial group's activities. The inefficiency of this model becomes critical in such competitive areas as information processing and fiduciary services. Other areas for which in-house powers would be beneficial include the activities of specialized financing corporations and real property brokerage corporations. (The activities of the latter are permitted in-house for trust companies). Given that banks and trust companies compete for the same retail customers, it makes no sense, for example, that a bank should be required to offer fiduciary services through a subsidiary while a trust company can conduct these activities in-house. (Page 28.)

- \* **Federal-Provincial Harmonization** -- Efforts by federal and provincial governments to harmonize financial services legislation in Canada have proven to be ineffective and alternative solutions must be considered to deal with the serious problem of overlapping legislation. The CBA recommends a model of rationalizing financial services legislation such that financial institutions are ultimately governed by a single regulator. (Pages 28 to 30.)
- \* **Subsidiary Requirement** -- The CBA supports removing the subsidiary requirement for foreign banks operating in Canada. However, any changes to the subsidiary requirement should be linked with achieving fairer regulatory treatment of Canadian banks in foreign jurisdictions (e.g., linking the subsidiary requirement with removal of the U.S. Glass-Steagall restrictions on banks' affiliations with securities dealers.) (Page 44.)

### III. SUPPLEMENTARY RECOMMENDATIONS

The following is a list of more detailed regulatory issues which were not addressed as part of the CBA's main submission to the Committee.

Although most of the recommendations contained in this section relate to the *Bank Act*, we support comparable changes, where relevant, to the *Trust and Loan Companies Act*, the *Insurance Companies Act* and the *Cooperative Credit Associations Act*.

Please note that all legislative references are to the *Bank Act* except where otherwise stated. The following recommendations are not intended to reflect any priority. Rather, they appear in the order of the relevant statutory provisions in the *Bank Act*.

#### *Part II*

#### 1. Powers Restricted (s. 15(2))

##### **Issue:**

Subsection 15(2) states that a bank shall not exercise any powers that it is "restricted" from exercising under the *Bank Act*. Banks are, in some cases, entitled to exercise certain "powers" although those powers may be restricted in some respect. To be clear, this provision should refer to prohibited activities.

##### **Recommendation:**

Subsection 15(2) should be amended to state that a bank may not carry on a business or exercise any power that is "prohibited" by the Act.

*Part V***2. Additions to Stated Capital Account (s. 66(2))*****Issue:***

Federal financial sector legislation does not give financial institutions the ability to add to a stated capital account only part of the amount of the consideration received in respect of a share issued for non-cash consideration. Such an ability is a common feature of Canadian corporate law (e.g., subsection 26(3) of the *Canada Business Corporations Act*) and is useful from a corporate planning perspective (e.g., allowing stated capital to mirror paid-up capital following a financial reorganization).

***Recommendation:***

Subsection 66(2) should be amended to allow for a bank to add all or part of the amount of consideration received in respect of an issue of shares to its stated capital account.

*Part VI***3. Limitation on Power to Delegate (s. 198(f))*****Issue:***

Paragraph 198(f) prevents the board of directors from delegating the authorization of the payment of a commission on a securities issue. This prohibition is unnecessarily restrictive and imposes a responsibility on the board which borders on micromanagement of the corporate affairs of the bank. Moreover, paragraph 198(c) ensures board oversight for all securities issues since it requires the board to specify the manner and terms of each issue of securities.

***Recommendation:***

Paragraph 198(f) should be deleted.

**4. Appointment of Directors (s. 177)*****Issue:***

Section 165 allows directors to implement by-laws which establish a minimum and maximum number of directors. Section 177 deals with the appointment of directors by the board to fill a "vacancy". This includes the practise of boards filling vacant positions where more than a minimum but less than a maximum number of directors have been elected by shareholders. This practice was explicitly addressed by subsection 43(2) of the former *Bank Act*.

***Recommendation:***

For greater certainty, section 177 should be amended to clarify that the board may fill a vacancy on the board arising where shareholders have elected at least a minimum but not a maximum number of directors. The amendment could use wording similar to that contained in subsection 43(2) of the former *Bank Act*.

**5. Unanimous Director Resolutions (ss. 180 to 187)*****Issue:***

Currently, the *Bank Act* contains no provision to allow directors and committees to pass unanimous resolutions in place of meetings. This concept is common in Canadian corporate legislation (see subsection 117(1) of the *Canada Business Corporations Act*). This capability is efficient and lowers the cost of governance for corporations.

***Recommendation:***

The *Bank Act* should include a provision allowing directors to approve written unanimous resolutions in lieu of meetings of the board of directors and directors' committees.

**6. Record of Attendance (s. 186(2))*****Issue:***

Subsection 186(2) requires that the shareholders' notice for each annual meeting include a statement indicating which meetings directors attended during the year preceding the date of the notice. Remuneration for directors' attendance is reported over a fiscal year. The fiscal year for Schedule I banks ends on October 31st whereas the date of the notice for the annual meeting usually falls in December. It would be more appropriate for shareholders to be informed of the meetings attended by directors during the past fiscal year so they will be better able to evaluate directors' remuneration and company performance against their attendance over the same time period.

***Recommendation:***

Subsection 186(2) should be amended to require the statement of attendance to be based on meetings held in the most recent fiscal year rather than the year immediately preceding the date of the notice. Moreover, the notice requirement may be more appropriately moved to subsection 8(2) of the Form of Proxy Regulations.

**7. Asset Sales (s. 232)*****Issue:***

Subsection 273(5) of the *Bank Act, 1980* (the "former Act") was not carried forward into the legislation enacted in 1991. The old subsection 273(5) had the effect of vesting the full liability assumed under the sale agreement in the purchasing bank upon the approval of a sale of assets by the Governor in Council. Section 232, which deals with the sale of bank assets to a financial institution, should include a similar provision.

***Recommendation:***

Section 232 should be amended to include a liability assumption provision similar to that found in subsection 273(5) of the former Act.

**8. Records Retention (s. 239(1))*****Issue:***

Subsection 239(1) requires that records "described in section 238" be kept at the bank's head office or elsewhere in Canada as determined by the directors. These records include daily transaction records of customers of the bank. The former *Bank Act, 1980* contained a similar provision (subsection 155(3)) which applied only to corporate records. Subsection 238(1) largely encompasses corporate records. Since there is no apparent policy rationale for broadening the scope of the former subsection 155(3), it is assumed that the requirement in 239(1) was only intended to apply to subsection 238(1).

***Recommendation:***

The reference to section 238 in subsection 239(1) should be amended to read subsection 238(1).

**9. Accounting Principles (s. 308(4))*****Issue:***

Subsection 308(4) states that generally accepted accounting principles are to apply to financial statements mentioned in paragraph (3)(b). Paragraph (3)(b) refers to "other information" and not financial statements. Subsection (2) does refer to financial statements but there is no reference to it in subsection (4).

***Recommendation:***

Subsection 308(4) should be amended to refer to subsection (2) in place of paragraph (3)(b).

***Part VIII*****10. Guarantees and Indemnities (s. 414(2))*****Issue:***

Subsection 414(1) places restrictions on the ability of banks to offer guarantees. Subsection (2) states that subsection (1) does not apply in respect of indemnities referred to in section 212. Guarantees and indemnities are two separate legal concepts. An indemnity creates a primary basis of liability whereas a guarantee gives rise to a secondary liability if the recovery against the primary debtor is not successful. This provision confuses these two concepts.

***Recommendation:***

Subsection 414(2) serves no useful function and should be deleted from the *Bank Act*.

**11. Pledging of Assets - Nominal Transactions (s. 419)*****Issue:***

Section 419 places a restriction on the ability of a bank to create a security interest in its assets. This restriction applies regardless of the size of the assets being pledged relative to the overall assets of the bank. Although the Superintendent is authorized to approve in writing the creation of security interests and designate classes and property to an aggregate value which are not subject to the restriction, these still serve as limiting constraints on the pledging activities of banks and impose an unnecessary administrative process for the Superintendent in respect of nominal pledging transactions.

***Recommendation:***

Section 419 should be amended to include a cap as a percentage of bank assets up to which banks would be able to pledge their assets as security without regulatory approval.

**12. Bank Act Security (s. 427)*****Issue:***

The *Bank Act* security provisions are based on legal concepts that are now somewhat out of date and awkward given the current provincial personal property security registration regimes. The *Bank Act* security provisions were incorporated in the 1992 legislation without significant amendment. Although in need of updating, the *Bank Act* security provisions continue to serve a valid business purpose. By operating a single registration system on a national basis, this regime is potentially less costly than dealing with several different provincial registration systems. These lower costs can be passed on to consumers in the form of lower borrowing costs.

During the last revision process, the CBA prepared a proposal for reforming the *Bank Act* security sections. The CBA intends to revisit the issue again for the purpose of providing more current proposals regarding changes to these provisions.

***Recommendation:***

We propose an overhaul of the *Bank Act* security provisions similar to that proposed by the CBA in 1987. We believe that, with some modifications, a more effective and up-to-date regime could easily be incorporated as part of the 1997 revision.

**13. Unclaimed Balances (ss. 438(1), 439(2)(a) and (b))*****Issue:***

These provisions deal with dormant accounts. The notice and remission requirements in sections 438 and 439 capture fixed-term deposits even though the customer may have an active chequing or savings account. For the benefit of the customer, these provisions should not apply to such deposits when the customer's other account remains active since the depositor is still an active customer of the bank.

***Recommendation:***

Section 438 should include an exception for fixed-term deposits of customers with other active accounts. The notice of remission requirements in sections 438 or 439 should instead be determined by the inactivity of the related deposit accounts.

*Part IX***14. Loan Workouts (s. 472)*****Issue:***

The loan workout provisions of the *Bank Act* are an invaluable means of allowing banks to help certain businesses in financial difficulty to return to a position of financial health. The two-year limitation on substantial investments for loan workouts is somewhat limiting. For example, in many cases prudent business practices call for banks to convert troubled loans into preferred shares. Under income tax laws, distress preferred share schemes of this nature contemplate a five-year horizon for workouts. (See paragraph 248(1)(e) of the *Income Tax Act*.)

***Recommendation:***

The CBA recommends that the loan workout provision be amended to allow for a five-year rather than a two-year time-frame. This eliminates the need for financial institutions to apply to the government for extensions each time a loan workout exceeds two years. The increased opportunity for longer workout periods will improve the likelihood that financial institutions will find going-concern solutions for troubled borrowers.

**15. Transfer of Assets - Loan Syndications (s. 482)*****Issue:***

Loan syndications are often placed on the books of the lead bank prior to their "distribution" to other lenders. The transfer of the loan to other participants constitutes a transfer of assets and is subject to a limit of 10 per cent of assets for a bank, either as a "buyer" or "seller" of the part in the syndicated loan. A buyer of syndicated debt, particularly a smaller bank, could find itself in a position where a series of unrelated syndicated loans from the same lead bank underwriter would constitute a "series of transactions with the same party" triggering the 10 per cent asset limit, even though the underlying debt is in respect of different borrowers.

Although section 482 allows the Superintendent to give written approval to a bank to enter into a transaction that exceeds the 10 per cent limit, this cumbersome process can place a potential syndication partner at a competitive disadvantage to other banks for whom approval by the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) is not required. For the seller, this reduces the availability of potential participants for loan syndications.

The CBA believes that syndicated loans are not the type of asset transactions intended to be caught by section 482.

***Recommendation:***

Subsection 482(1) should be amended to exclude loan syndications as a series of transactions which must be aggregated for the purposes of section 482. A series of transactions involving the same borrower should still be subject to section 482. Alternatively, the definition for "widely distributed" under the Exempt Debt Obligation Transactions Regulations could be amended to include loan syndications. Until such a legislative or regulatory change is made, the Superintendent may wish to provide federal financial institutions with a written pre-approval exemption for loan syndications pursuant to subsection 482(1).

***Part XI*****16. Related Party Exception - Provincially Regulated Subsidiaries (s. 489(3))*****Issue:***

Subsection 489(3) creates an exception to the related party rules (Part XI) in the *Bank Act* for financial institutions that are already subject to provincial regulation in respect of related party transactions. It is not clear that this exception would apply to financial institutions that are federally incorporated but subject to provincial regulation. For example, the exception would appear to apply to a provincially incorporated bank securities subsidiary but not to a securities subsidiary that was federally incorporated. We do not believe it was the intention of the federal government to arbitrarily exclude this group from the exemption.

***Recommendation:***

Subsection 489(3) should be modified to apply to financial institutions which are provincially regulated and subject to related party rules regardless of the jurisdiction in which they were incorporated.

***Part XII*****17. Divestiture (s. 520)*****Issue:***

Section 518 states that a foreign bank, and an entity associated with a foreign bank, shall not obtain a significant interest in a foreign bank subsidiary. Section 520 grants the Minister the authority to order the foreign bank to divest itself of the foreign bank subsidiary. To ensure compliance with section 518, the Minister should also be empowered to order an entity associated with a foreign bank to divest itself of its interest in the foreign bank subsidiary.

***Recommendation:***

Section 520 should be amended to include an authorization of the Minister to issue a divestiture order against an entity associated with a foreign bank.

***Part XIII*****18. Joint Examination Process for Schedule II Banks (s. 533)*****Issue:***

Schedule II banks with U.S. parents are currently subject to separate examinations by OSFI and the U.S. Federal Reserve. These examinations are duplicative and consume considerable resources on the part of both governments as well as the institutions.

***Recommendation:***

Given the number of U.S. Schedule II bank subsidiaries in Canada, a collaborative audit system between these two countries should be implemented. The current system which exists between Australia and England might be considered as a precedent. Such an audit system should only be considered where the home jurisdiction of the parent of a Schedule II bank provides reciprocal examination arrangements for Canadian banks.

***Part XV*****19. False Statements (s. 565)*****Issue:***

Section 565 contains references to security given under section 426. It is our belief that this should be a reference to security given under both sections 426 and 427.

***Recommendation:***

In section 565, the reference to section 426 should be amended to read 426 and 427. Alternatively, section 565 might simply refer to security given under the *Bank Act*.

#### IV. AMENDMENTS TO REGULATIONS AND GUIDELINES

##### *Disclosure of Interest Regulations*

##### 1. Disclosure in Respect of Deposit Accounts (s. 3)

###### *Issue:*

Section 3 requires a bank to provide, in the case where a statement of account is provided, a written statement delivered to the customer "at or before the time the deposit account is opened." This wording does not reflect the needs or circumstances of customers who wish to transact business via electronic means (e.g., by telephone or facsimile).

###### *Recommendation:*

Section 3 should be altered to allow disclosure after the opening transaction has taken place via electronic means.

##### *Protection of Assets Regulations*

##### 2. Directors' Approval (s. 12)

###### *Issue:*

The Protection of Assets Regulations require that bank directors establish the appropriate level of protection (i.e., bonds and insurance) for the assets of the bank. In imposing this obligation, the legislation makes an assumption about the role of boards of directors of a financial institution. Asset protection is a management function typically performed by specialists within the company. As with other management issues, the board of directors should be given the flexibility to delegate the responsibility to persons who are specifically qualified to make such assessments.

###### *Recommendation:*

Section 12 of the Protection of Assets Regulations should be amended to permit delegations of responsibility for determining the appropriate levels of protection for assets to the bank by removing the specific reference to approval by the board of directors.

*Guidelines B-5 and D-4***3. Asset Securitization/Transfer of Financial Assets with Recourse***Issue:*

Asset securitization is a process which permits financial institutions to package assets (e.g., loans, credit card receivables) and sell securities in the portfolio. Asset securitization is popular in the U.S. and elsewhere as a means of facilitating access to capital and, for financial institutions, as a means of reducing investment risk and diversifying exposure.

Securitization is only a recent phenomenon in Canada. Current federal regulatory guidelines, combined with stringent accounting principles, have played a role in making the asset-backed security market in this country less mature than in the United States. OSFI has set criteria for asset securitization which, if not met, require banks to maintain additional capital. These criteria are too stringent relative to those in the U.S., making the securitization process more costly and less attractive for Canadian federally regulated financial institutions.

Changing the rules to put Canadian financial institutions on the same competitive level as their U.S. counterparts will encourage more asset securitization. This, in turn, should improve access to capital, have a positive impact on market efficiency and provide financial institutions with greater opportunities to better manage risk in their investment portfolios.

*Recommendation:*

The OSFI guidelines should be amended to allow asset securitization activity in Canada to become competitive with other jurisdictions, such as the U.S.

**V. AMENDMENTS TO RELATED STATUTES***Trust and Loan Companies Act***1. Unclaimed Balances (s. 424)***Issue:*

In light of the proposed *Unclaimed Intangible Property Act* in Ontario, some clarification of the responsibilities of trust companies to manage and remit unclaimed balances under section 424 would be appropriate.

*Recommendation:*

Section 424 of the *Trust and Loan Companies Act* should be reviewed and amended in light of proposed and potential provincial unclaimed intangible property legislation.

*Office of the Superintendent of Financial Institutions Act***2. Schedule to the OSFI Act*****Issue:***

The Schedule to the *Office of the Superintendent of Financial Institutions Act* (the "OSFI Act") makes reference to the *Bank Act*, the *Insurance Companies Act* and the former *Loan Companies Act* and *Trust Companies Act*. The latter two acts no longer exist, having been combined.

***Recommendation:***

The references to the *Loan Companies Act* and *Trust Companies Act* in the Schedule of the OSFI Act should be deleted and a reference to the *Trust and Loan Companies Act* added.

**SOME TECHNICAL CONCERNS  
REGARDING  
*THE INSURANCE COMPANIES ACT***

**TO THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING  
TRADE AND COMMERCE ON ITS REVIEW OF THE  
1992 FEDERAL FINANCIAL SERVICES REFORM PACKAGE**

**MAY 1995**

**CANADIAN LIFE AND HEALTH INSURANCE ASSOCIATION INC.**



## SOME TECHNICAL CONCERNS REGARDING THE INSURANCE COMPANIES ACT

---

### Section 47

#### Agency and Brokerage Corporations

This provision restricts the use of the words "assurance", "assurances", and "insurance" in such a way as to prohibit the incorporation, at the federal level, of an insurance agency or brokerage firm (e.g., XYZ Insurance Agency Inc.).

A legislative amendment should be made to allow agency and brokerage corporations to be incorporated federally (under the Canada Business Corporations Act) and to be identified, in English and French, to the business of insurance.

### Section 74

#### Indexed Segregated Funds

Certain segregated funds of a company may be linked to a market index that includes, *inter alia*, shares of the company's parent or of the company. In order to follow such market index, the company may be required to acquire shares of such upstream company or its own shares. Section 74 prohibits such an investment. **Regulations could be passed**, under paragraph (c) of section 74, to permit holding of shares otherwise prohibited for a segregated fund investment linked to a market index.

### Subsection 74(c)

#### Subsidiary Holding Shares in Parent

In certain tax rollover transactions, a subsidiary may acquire shares of its parent as part of the transaction. The ICA and the Subsidiaries Holding Company Shares (Insurance Companies) Regulations forbid a subsidiary of a company from acquiring shares of the company, with some exceptions for regulated securities entities.

Since tax rollover transactions are common and generally to the benefit of the company, paragraph (c) of section 74 should be amended, **or an appropriate regulation should be passed**, to permit such (generally temporary) holding of shares.

**Section  
143**

**Notification of Meetings in Newspaper**

Where a mutual company sends a notice to every policyholder, it makes no sense to require the company to publish a notice in the newspaper.

A legislative amendment is needed to correct this problem.

**Subsection  
145(1)**

**Special Business**

In order to create consistency with subsection 331(1), the following three items should be included in subsection 145(1) to make it clear that they constitute business which is not special business:

- report of the actuary;
- description of the roles of the actuary and auditor in the preparation and audit of the annual statement; and
- such other information required by the by-laws of the company to be placed before the meeting.

To accomplish this, a legislative amendment is required.

**Sections  
153 & 142**

**Premiums Due on Policy**

The requirement that a policyholder may not vote unless all premiums are paid under the applicable policy is outmoded. As well, it is difficult, if not impossible to obtain an up-to-date list of premiums payments for the purpose of determining whether a policyholder is entitled to vote.

A legislative amendment should be made to delete this requirement.

**Subsection  
164(1)**

**Proxies**

Subsection 164(1) should be amended to make it clear that policyholders who own multiple policies need receive only one proxy (i.e., not multiple proxies) every three years.

**Subsection  
195(2)**

**Record of Attendance of Directors**

Directors' attendance records, which are required to be maintained at each meeting, should relate either to the company's fiscal year or cover meetings held since the date of the immediately preceding notice. This would eliminate the possibility of either double-counting or missing some meetings since annual meetings are no longer held on the same date each year.

**Subsection  
334(2)**

**Waivers**

In order to parallel subsections 146(1) and 334(1), subsection 334(2) should be amended to provide that, like shareholders, policyholders also have the right to waive receipt of the annual statements.

**Clause  
441(1)(b)**

**Real Property Management**

Paragraph (b) of subsection 441(1) provides that a company may "hold and otherwise deal with real property". Subsection 490(1), defining "real property corporation", provides that a real property corporation may "hold, manage or otherwise deal with real property". A company, like its real property corporation subsidiary, should have the specific right to "manage" real property.

**Section  
467**

**Deposit-taking**

In the French version of section 467, the word "expresse" should be deleted so as to be consistent with the English version.

**Sections  
523 & 524**

**Reinsurance and Risks**

The incorrect reference to "Division III of Part VI" should be deleted and replaced by a reference to sections 254 to 259.

## APPENDIX 5

### WITNESSES

---

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
<hr/>		
23	December 6, 1994	<b>From the Department of Finance:</b> Nicholas Le Pan, Assistant Deputy Minister; Frank Swedlove, Director, Financial Sector Division; and Michael E. Keenan, Economist, Financial Institutions Division.
25	February 23, 1995	John Chant, Professor, Department of Economics, Simon Fraser University.
26	March 2, 1995	<b>From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:</b> John Palmer, Superintendent; André Brossard, Director, Rulings Division; and Heather Friesen, Director, Life Analysis.
27	March 21, 1995	<b>From the Consumers' Association of Canada:</b> Rosalie Daly Todd, Executive Director & Legal Counsel; and Robert Kerton, Chair, Economics Committee.  <b>From the Life Underwriters Association of Canada:</b> Dennis Caponi, Chairman and Chief Executive Officer; Donald Glover, President; and William T. Babcock, Vice-President, Public Affairs.
28	March 23, 1995	<b>From Insurance Bureau of Canada:</b> George Anderson, President and Chief Executive Officer; and Alex Kennedy, Vice-President, General Counsel and Secretary.

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
		<p><b>From the Canadian Institute of Actuaries:</b>  Marc Fernet, President-Elect;  James A. Brierley, Immediate Past President;  Morris W. Chambers, Past President;  William Weiland, Member of Counsel; and  Rick Neugebauer, Executive Director.</p> <p><b>From Democracy Watch:</b>  Duff Conacher, Coordinator.</p>
30	March 30, 1995	<p><b>From the Credit Union Central of Canada:</b>  Brian Downey, Chief Executive Officer;  Bill Knight, Vice-President, Government Affairs; and  Carol Robbins, Legal Counsel.</p> <p><b>From the <i>Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec</i>:</b>  Guy Duhaime, President;  Denis Savard, President of the <i>Bureau de l'Institut des assureurs-vie agréés du Québec</i>;  Jacques Foucault, Responsible for the Legislative Affairs Committee; and  Suzanne Hardy-Lemieux, Legal Counsel.</p>
31	April 4, 1995	<p><b>From the Canadian Life and Health Insurance Association:</b>  Gordon Cunningham, President and Chief Executive Officer,  London Life Insurance Company; and  Mark Daniels, President.</p> <p><b>From the Canadian Finance and Leasing Association:</b>  Tim Hammill, President and Chief Operating Officer, AT&amp;T Capital Canada Inc.;  Steven K. Hudson, President &amp; Chief Executive Officer,  Newcourt Credit Group;  Ronald A. McKinlay, Chairman, Newcourt Credit Group;  and  Gordon M. Thompson, President and Chief Operating Officer.</p>

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
32	April 6, 1995	<p data-bbox="400 318 858 342"><b>From the Canadian Bankers Association:</b></p> <p data-bbox="425 350 1057 459">William T. Brock, Chairman, Executive Council and Vice-Chairman, Toronto Dominion Bank; Al Cooper, Senior Vice-President and Treasurer; and Shawn Cooper, Vice-President, Financial Institutions.</p> <p data-bbox="400 492 984 516"><b>From the Insurance Brokers Association of Canada:</b></p> <p data-bbox="425 524 882 630">R.R. (Rod) Jones, Vice-President; Pierre Pelland, Vice-President; JoAnne C. Brown, Executive Director; and André Bois, Legal Counsel.</p> <p data-bbox="400 662 1027 686"><b>From the Canadian Institute of Chartered Accountants:</b></p> <p data-bbox="425 695 1057 881">Graeme K. Rutledge, Chair, CICA Financial Institutions Reform Study Group; David P. Ross, Member, CICA Financial Institutions Reform Study Group; John A. Carchrae, Assistant Director, Accounting Standards; and Sylvia Smith, Assistant Director, Auditing Standards.</p>
33	April 25, 1995	<p data-bbox="392 911 874 935"><b>From the Canadian Standards Association:</b></p> <p data-bbox="416 943 1051 1049">Jim McCarthy, Vice-President, Standards Division; David McKendry, Chair, Technical Committee on Privacy; and Terry Campbell, Technical Coordinator.</p> <p data-bbox="392 1081 1039 1105"><b>From the Office of the Privacy Commissioner of Canada:</b></p> <p data-bbox="416 1114 828 1219">Bruce Phillips, Privacy Commissioner; Holly Harris, General Counsel; Julien Delisle, Executive Director; and Ann Goldsmith, Research Officer.</p>
33	April 27, 1995	<p data-bbox="388 1252 966 1276"><b>From the Trust Companies Association of Canada:</b></p> <p data-bbox="412 1284 1051 1503">J. Christopher Barron, Chairman of the Board, and Chairman and Acting Chief Executive Officer, National Trust and Chairman, Economic Investment Trust Limited and Chairman, Cassels Blaikie Investment Management; Ron G. Gassien, Chairman, Legislation and Public Policy Committee, and Senior Vice-President and Corporate Secretary, National Trust; and Joseph P. Chertkow, Legislation and Policy Analyst.</p>

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
33	April 27, 1995	<p data-bbox="468 321 940 349"><b>From the Canadian Fraternal Association:</b></p> <p data-bbox="491 349 1139 430">Stephen A. Taylor, President, and President and Chief Executive Officer, Lutheran Life Insurance Society of Canada;</p> <p data-bbox="491 430 1139 511">Robert Heatley, Executive Committee Member, and Vice-President, General Counsel and Executive Secretary, The Independent Order of Foresters; and</p> <p data-bbox="491 511 1139 576">Bhoop Singh, Chairman, Legislative Sub-Committee, and President, ACTRA Fraternal Benefit Society.</p> <p data-bbox="468 600 1040 628"><b>From the Canadian Association of Retired Persons:</b></p> <p data-bbox="491 628 813 662">Lillian Morgenthau, President.</p>

## **APPENDIX 6**

### **BRIEFS**

---

Briefs received from organizations who did not appear before the Committee:

Canada Trust

Canadian Association of Mutual Insurance Companies

Federation of Independent Deposit Brokers



**RAPPORT INTÉRIMAIRE**  
**SUR LA**  
**LÉGISLATION DE 1992**  
**TRAITANT DES**  
**INSTITUTIONS FINANCIÈRES**

Rapport du Comité sénatorial permanent  
des  
banques et du commerce

*Le président*  
L'honorable Michael Kirby

*Le vice-président*  
L'honorable John Sylvain



## COMPOSITION DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce :

L'honorable Michael Kirby, *président*  
L'honorable John Sylvain, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

- |   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| * | Angus, W. David<br>Fairbairn, Joyce, c.p.<br>(ou Graham, Alasdair B.)<br>Hervieux-Payette, Céline, c.p.<br>Kelleher, James F., c.p.<br>Kolber, E. Leo<br>LeBreton, Marjory | * | Lynch-Staunton, John<br>(ou Berntson, Eric)<br>Meighen, Michael Arthur<br>Oliver, Donald H.<br>Perrault, Raymond, c.p.<br>Stewart, John B.<br>Stratton, Terrance R. |
|---|--|---|---|

\* *Membres d'office*

*Nota:* Les honorables sénateurs Bryden, Di Nino, Grafstein et Roux ont aussi participé à différents moments aux séances du comité portant sur cette étude.

*Personnel du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement:*

M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Personnel de la Direction des comités et de la législation privée:*

Mme Janelle Feldstein, administrative adjointe.

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 24 février 1994 :

"L'honorable sénateur Sylvain, propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton :

QUE, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans; et

QUE le Comité présente son rapport au plus tard le 22 décembre 1994.\*

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée."

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 28 juin 1995 :

"L'honorable sénateur Sylvain, propose, appuyé par l'honorable sénateur Simard :

QUE, sans égard aux pratiques habituelles, si au cours de la période d'ajournement estivale le Sénat ne siège pas lorsque le rapport intérim du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce traitant de l'état du système financier canadien et en particulier de la réforme législative de 1992 est terminé, le rapport peut être déposé auprès du greffier du Sénat et qu'il soit considéré comme ayant été présenté à cette chambre.

La motion, mise aux voix, est adoptée."

*Le greffier du Sénat*

Paul Bélisle

\* Conformément à l'ordre de renvoi du Sénat du 30 novembre 1994, la date de présentation du rapport au Sénat a été reportée au 21 décembre 1995.

# TABLE DES MATIÈRES

---

	Page
INTRODUCTION . . . . .	1
LA LÉGISLATION DE 1992 . . . . .	2
OPINIONS DES HAUTS FONCTIONNAIRES DES FINANCES QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ . . . . .	3
QUESTIONS GÉNÉRALES SOULEVÉES DURANT LES AUDIENCES . . . . .	4
ÉVALUATION DE LA RÉFORME . . . . .	13
RECOMMANDATIONS . . . . .	15
ANNEXES :	
#1: Lettre du président du Comité aux témoins . . . . .	19
#2: Tableaux . . . . .	21
#3: Principales questions soulevées durant les audiences et dans les mémoires . . . . .	25
#4: Mémoires supplémentaires . . . . .	43
Association des banquiers canadiens . . . . .	44
Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. . . . .	60
#5: Témoins . . . . .	65
#6: Mémoires . . . . .	69



## RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR LA LÉGISLATION DE 1992 TRAITANT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

---

### INTRODUCTION

Le 1<sup>er</sup> juin 1992 entrait en vigueur le nouveau cadre législatif régissant les activités des institutions financières à charte fédérale avec la promulgation de la Loi sur les banques, de la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, de la Loi sur les sociétés d'assurances et de la Loi sur les associations coopératives de crédit. Chacune de ces lois contient une disposition de temporarisation visant une période de cinq ans qui se termine en mars 1997.

En préparation à la législation de 1997, le gouvernement a publié le 16 mars 1995 un communiqué de presse dans lequel il sollicitait la présentation de mémoires sur les questions dont il importerait de tenir compte dans la législation de 1997, mémoires qui devaient lui être soumis au plus tard le 20 juin 1995. Le processus culminera avec la publication, au début de 1996, d'un document de travail sur les modifications à apporter aux lois régissant les institutions financières. Le Comité tiendra ensuite des audiences sur ce document de travail, sans doute durant le second trimestre de 1996, de manière que le gouvernement ait son rapport en main avant de finaliser la législation de 1997.

Dans son douzième rapport, un rapport intérimaire sur certaines propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes (mai 1992), le Comité signalait ce qui suit:

*Le nouveau cadre législatif devra faire l'objet d'une révision dans cinq ans. Au cours des cinq prochaines années, le Comité surveillera de près les changements qui s'opéreront, tandis que les représentants de l'industrie auront amplement l'occasion de cerner les difficultés qui doivent être aplanies.*

Le Comité a donc invité le ministère des Finances à rédiger un document faisant état de ses vues sur l'évolution du secteur des services financiers depuis 1992, lequel a été déposé au Comité en décembre 1994 et distribué aux parties intéressées.

Le 11 janvier, le président du Comité a écrit aux parties concernées pour les inviter à réagir au document de travail du Ministère et à soumettre leurs commentaires sur les deux premières années de fonctionnement sous le nouveau régime (Annexe 1). Il ne s'agissait

pas de remettre en question les grands principes qui sous-tendent la législation de 1992, mais plutôt de faire le bilan des deux dernières années et de signaler les petites modifications d'ordre législatif ou réglementaire qui pourraient permettre au système de mieux fonctionner.

Or, si les mémoires soumis au Comité respectaient l'esprit de ces directives, il en a été tout autrement des audiences qui ont porté presque dès le début sur les grandes questions de principes. La majeure partie du rapport étant fondé sur ces audiences, tenues en février, mars et avril 1995, on y traite donc de ces questions.

Aux yeux du Comité, les mémoires qui lui ont été soumis constituent néanmoins une partie importante du processus d'examen, et celui-ci est gré à leurs auteurs de leur travail. On trouvera à l'Annexe 3 les principales questions soulevées dans ces mémoires et à l'Annexe 4 des mémoires supplémentaires reçus lorsque le Comité a demandé un complément d'information sur les problèmes de forme que présente la législation régissant les institutions financières. Le Comité s'attend des décisionnaires qu'ils examinent soigneusement tous ces mémoires, et donne des précisions à ce sujet dans la section du présent rapport contenant les recommandations.

## LA LÉGISLATION DE 1992

Le nouveau cadre législatif et réglementaire est en place depuis près de trois ans, mais cette période est manifestement encore trop courte pour qu'on puisse pleinement appréhender toutes les répercussions de la réforme.

*[...] l'innovation financière, ou l'innovation de quelque industrie que ce soit, amène tout un nouveau groupe de concurrents dans l'industrie. D'ici 20 à 25 ans, l'activité bancaire risque d'être bien différente de celle que nous connaissons aujourd'hui. C'est une industrie de l'information au même titre que l'autre industrie de l'information que nous avons aujourd'hui, soit l'industrie des communications. Chaque innovation amène la perspective de tout un groupe de nouveaux innovateurs et de nouveaux concurrents dans le secteur des activités financières<sup>(1)</sup>.*

La législation de 1992 permet à toutes les institutions financières d'offrir une vaste gamme de services financiers, soit directement, soit par l'intermédiaire de filiales, soit à titre d'agent au sein d'un réseau. De plus, de nouvelles mesures portant sur l'administration des sociétés, sur les transactions intéressées et les conflits d'intérêts et sur les politiques de placement et de crédit des institutions financières ont été introduites à ce moment-là.

---

(1) P<sup>r</sup> John Chant, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, fascicule n° 25, p. 11.

Les institutions financières n'ont pas manqué de se prévaloir de la possibilité, nouvelle pour elles, d'acquérir des institutions dans un autre secteur que le leur. Le tableau 1 révèle la transformation spectaculaire de la composition et de la propriété des institutions financières après 1992. Les banques à grande diffusion possèdent maintenant 44,2 p. 100 de l'actif des sociétés de fiducie et les sociétés d'assurances en possèdent une autre tranche de 12,63 p. 100, alors que, avant la réforme, les pourcentages étaient nuls. Il est par ailleurs intéressant de noter que la part de marché des cinq grandes banques a progressé, passant de 45 p. 100 à la fin de 1991 à 53 p. 100 à la fin de 1993 (voir le tableau 2).

Les nouvelles mesures législatives et réglementaires contiennent aussi des restrictions. Par exemple, les sociétés d'assurances ne peuvent pas accepter de dépôts; ni les banques ni les sociétés d'assurances ne peuvent faire office de fiduciaire; ni les banques ni les sociétés de fiducie ne peuvent vendre de l'assurance dans leurs succursales; ni les banques ni les sociétés de fiducie ne peuvent émettre de rentes viagères; les banques, les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurances ne peuvent pas faire le commerce de valeurs mobilières au Canada ni pratiquer de crédit-bail automobile.

## **OPINION DES HAUTS FONCTIONNAIRES DES FINANCES QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ**

Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, les hauts fonctionnaires des Finances ont fait un bilan provisoire de la mesure dans laquelle la réforme a permis d'atteindre les quatre grands objectifs fixés par le gouvernement. La réforme devait:

- profiter aux consommateurs en stimulant la concurrence et en élargissant l'éventail des services offerts par les institutions financières;
- améliorer la protection des déposants et des assurés;
- renforcer la capacité concurrentielle de nos institutions financières;
- jeter les bases qui permettront de discuter d'une harmonisation avec les provinces.

Globalement,

*«Le Ministère est d'avis que la nouvelle législation fonctionne assez bien en pratique, et peut-être même très bien si l'on tient compte de l'ampleur des changements effectués. Dans l'ensemble, le Ministère est satisfait de l'orientation prise en 1992 et ne s'attend pas que d'importants changements aux diverses lois seront nécessaires en 1997»<sup>(2)</sup>.*

---

(2) Évolution de l'industrie des services financiers depuis la réforme législative du secteur des services financiers, document d'information préparé par le ministère des Finances à l'intention du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, p. 1.

En ce qui concerne le premier objectif, il ne fait aucun doute que la réforme a fait multiplier les produits offerts aux consommateurs. Les hauts fonctionnaires des Finances disent cependant craindre que la politique de propriété croisée ne compromette la concurrence par une concentration accrue et recommandent que l'on garde la situation à l'oeil.

Pour ce qui est du deuxième objectif, lequel consiste à améliorer la protection des déposants et des assurés, les représentants des Finances sont convaincus que les règles concernant les transactions intéressées et le renforcement du rôle des conseils d'administration sont utiles, mais rien de concret ne permet de le prouver.

Quant au troisième objectif, le renforcement de la position concurrentielle de nos institutions financières, les représentants des Finances pensent que la décision de nombreuses institutions de diversifier leurs activités par l'intermédiaire de filiales et le fait que les compagnies d'assurance-vie exploitent leur pouvoir nouveau de mobiliser des capitaux contribuent à le réaliser. Là encore, les preuves ne sont pas concluantes. Il reste à voir comment les institutions financières réussiront à gérer ces filiales qui opèrent dans des secteurs d'activité différents de celui de l'institution mère.

Enfin, en ce qui concerne le quatrième objectif, à savoir l'harmonisation avec les provinces, les progrès sont minces et les problèmes de chevauchement des réglementations persistent.

En prévision du bilan qui sera fait en 1997, les représentants des Finances ont signalé de grandes questions d'orientation qu'il importerait d'examiner:

- la capacité des institutions de dépôt d'effectuer des opérations d'assurance;
- la confidentialité des renseignements sur les clients;
- l'administration des sociétés, notamment la responsabilité et l'indépendance des administrateurs et la séparation des fonctions de gestion des fonctions d'administration.

Le Ministère souhaite par ailleurs examiner un certain nombre de questions techniques, comme le régime des transactions intéressées.

## **QUESTIONS GÉNÉRALES SOULEVÉES DURANT LES AUDIENCES**

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont exprimé des vues similaires à celles des représentants du ministère des Finances.

À l'exception de l'Association canadienne des individus retraités (ACIR), les témoins étaient dans l'ensemble d'avis que la législation de 1992 fonctionne bien et qu'il n'est pas nécessaire d'y apporter des changements importants. Pour sa part, l'ACIR a déclaré ce qui suit:

*Nous ne pensons pas que la réforme ait eu un effet d'ensemble positif sur le secteur financier. Il nous semble que le principal résultat a été que les grosses banques ont tout simplement absorbé les sociétés de fiducie et les courtiers canadiens<sup>(3)</sup>.*

D'autres témoins aussi ont dit avoir des réserves au sujet de la concentration dans l'industrie des services financiers.

*Au Canada, le secteur des institutions financières a toujours été porté à une certaine concentration ... un contrôle du marché. Par exemple, il n'y a que six grandes banques. Cela revient à un oligopole. La majeure partie des activités des institutions financières et de leurs décisions sont concentrées dans une région, celle de Toronto. Les avantages sur le plan de l'économie et de l'emploi se trouvent également concentrés dans cette même région<sup>(4)</sup>.*

Les rapports entre concurrence et concentration sont complexes.

*[...] il est important de regarder au-delà des données financières [Annexe 2] pour voir ce qui se passe dans certains marchés. Autrement dit, il aurait peut-être été utile, quoique j'en doute, de procéder à un examen des institutions financières et de la taille de leurs actifs à l'époque où les activités de celles-ci étaient plutôt limitées. Toutefois, comme les services bancaires ou financiers ne constituent pas un marché unique, les mesures utilisées par le ministre des Finances ne nous indiquent pas ce qui se passe dans un marché particulier.*

...

*Il faut examiner l'état de la concurrence dans ces marchés, voir si des obstacles du point de vue des règlements ou des techniques empêchent de pénétrer ces marchés<sup>(5)</sup>.*

---

(3) M<sup>me</sup> Lillian Morgenthau, présidente, Association canadienne des individus retraités, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 33, p. 80.

(4) M. R.R. Jones, vice-président, Association des courtiers d'assurances du Canada, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 32, p. 32.

(5) P<sup>r</sup> John Chant, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 25, pp. 7,8.

Abstraction faite de leurs réserves au sujet de la concurrence, la plupart des témoins estiment que la réforme de 1992 a eu des retombées nettes favorables. Des produits nouveaux sont élaborés sans compromettre pour autant la qualité du service global aux consommateurs ni la sûreté et la solidité des institutions financières. D'ailleurs, les porte-parole de l'Association des compagnies de fiducie du Canada ont affirmé ce qui suit:

*[...] le secteur des sociétés de fiducie se porte très bien. L'on entend de temps à autre des commentaires et des rumeurs voulant que le secteur ait complètement disparu ici au Canada. Or, tel n'est pas le cas. En effet, le secteur des sociétés de fiducie est toujours tout à fait sain et nous comptons le demeurer pendant longtemps encore.*

*Notre secteur est un secteur intégré. De petites sociétés actives et compétitives trouveront le moyen de concurrencer les grosses institutions financières<sup>(6)</sup>.*

Les représentants des sociétés de crédit ont exprimé des vues semblables, notamment au sujet de l'administration interne des sociétés et de la réglementation.

*[...] bien que la gestion et la réglementation ne soient pas encore elles aussi tout à fait conformes aux nouveaux pouvoirs, nous estimons que les nouvelles dispositions sont efficaces et qu'il est peu probable que des changements majeurs soient proposés à cet égard<sup>(7)</sup>.*

M. Palmer a par ailleurs dit ce qui suit:

*Nous avons accompli beaucoup en ce qui concerne la déréglementation du secteur des services financiers, bien que certains soutiennent qu'il nous reste encore beaucoup à faire. Dans l'ensemble, la déréglementation a été orientée en fonction du consommateur, et le défi que devait relever l'industrie des services financiers consistait à répondre aux besoins de ce dernier tout en lui offrant de nouveaux produits, sans compromettre la qualité de l'ensemble du service au consommateur, et sans affaiblir la sécurité et la viabilité des institutions financières.*

...

---

(6) M. J. Christopher Barron, président du conseil d'administration de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 33, p. 58.

(7) M. John Palmer, surintendant des institutions financières, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 26, p. 6.

*Cependant, une plus grande innovation et les améliorations apportées à la technologie de l'information qui permettent d'offrir ces nouveaux produits recèlent des défis plus nombreux pour les organismes de réglementation. Le défi fondamental que doivent relever les organismes de réglementation dans le monde entier consiste à se tenir au courant des changements et à en évaluer les risques<sup>(8)</sup>.*

Certains témoins ont cependant exprimé des réserves au sujet de la réglementation, notamment M. John Chant.

*[...] dans une large mesure, la réforme de la législation financière a servi jusqu'ici à accroître les pouvoirs des organismes de réglementation. Si c'est la démarche choisie, la plupart des mesures adoptées sont logiques et permettent aux organismes de réglementation d'intervenir lorsque les entreprises financières font face à des difficultés.*

*Je crois qu'il faut cependant envisager la possibilité que le resserrement des règlements présente de graves inconvénients. L'assurance-dépôts introduit sur les marchés plusieurs incitatifs fâcheux que le Comité a d'ailleurs fort bien documentés. Cela dit, est-ce qu'un resserrement des règlements peut contribuer à rendre nos institutions financières plus solides<sup>(9)</sup>?*

Certains témoins s'interrogent par ailleurs sur la nécessité d'adopter des règlements pour protéger la confidentialité des renseignements personnels recueillis par les institutions financières.

*[...] tout comme les autres institutions financières, le BAC a élaboré son propre modèle de code de protection de la vie privée, qui a été accepté par la majorité de nos compagnies membres et qui semble très bien fonctionner.*

...

---

(8) *Ibid.*, p. 5.

(9) *P<sup>r</sup> John Chant, Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce, fascicule n° 25, p. 5.*

*Nous pensons pouvoir nous autoréglementer dans le domaine de la confidentialité [...] le Québec s'est doté de lois très strictes et nous savons qu'il y a au moins deux autres provinces qui envisagent d'adopter des lois en la matière. Nous ne voudrions pas voir toutes les provinces ainsi que le gouvernement fédéral se lancer là-dedans et imposer des normes différentes. Nous pensons pouvoir nous réglementer nous-mêmes.*

...

*La façon dont les institutions financières traitent les renseignements confidentiels est un facteur critique dans le maintien de leurs opérations. Nous pensons que l'industrie est capable de veiller au respect du caractère privé de certains renseignements sans qu'il faille recourir à des lois<sup>(10)</sup>.*

Par ailleurs, il n'y a pas de consensus sur la question de savoir si l'on doit s'en remettre à des codes de conduite facultatifs ou adopter des mesures réglementaires à ce sujet. Certains réclament davantage de règlements.

*[...] il existe une réglementation des opérations d'assurance qui régit l'activité de détail des banques en la matière et qui interdit la divulgation d'information pour les fins de la commercialisation de produits d'assurance. Franchement, nous pensons que les mêmes restrictions devraient être appliquées aux sociétés d'assurance-vie à l'égard des opérations de crédit à la consommation.*

...

*[...] depuis 1992, les compagnies d'assurance-vie ont la possibilité d'offrir des prêts aux consommateurs et aux entreprises.*

*Nous disons que si elles recueillent des renseignements à ce titre, elles ne devraient pas pouvoir les utiliser pour vendre de l'assurance<sup>(11)</sup>.*

Le Comité s'intéresse depuis longtemps à la protection des renseignements personnels que possèdent les institutions financières à charte fédérale, et la controverse est grande sur la question de savoir s'il faut que le gouvernement adopte une réglementation ou si l'on doit laisser à l'industrie de soin de s'autoréglementer.

---

(10) M. Alex Kennedy, vice-président, Bureau d'assurance du Canada, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 28, pp. 8,9.

(11) M. Donald Glover, président, Association des assureurs-vie du Canada, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 27, p. 22.

Le Comité a tenu de nombreuses audiences à ce sujet en 1993 avant de publier le rapport intitulé Règlement portant sur l'utilisation par une institution financière des renseignements fournis par ses clients (juin 1993) dans lequel il précisait certaines des questions importantes pour les personnes qui fournissent des renseignements personnels confidentiels.

*Les renseignements détenus par une société à leur sujet sont-ils exacts? Peuvent-elles examiner les dossiers qui les concernent en vue de commenter, corriger ou contester certains éléments de ces dossiers? Savent-elles vraiment qui possède des renseignements confidentiels à caractère financier qui les concernent? L'institution détentrice utilise-t-elle les renseignements aux fins pour lesquelles elle les a recueillis? Partage-t-elle ces renseignements avec d'autres entreprises sans le consentement de la personne visée ou sans que celle-ci sache qu'un consentement a été donné?*

Ce sont-là des aspects importants de la question du caractère confidentiel des renseignements personnels que le Comité a fait ressortir dans son rapport. Ce dernier a en outre déclaré ce qui suit:

*Le Comité reconnaît qu'au droit à la vie privée, en général et dans le secteur des institutions financières fédérales à charte, doit se jumeler un mécanisme pertinent de protection des renseignements personnels (recommandation 1).*

Il notait en outre ce qui suit:

*Au fur et à mesure que chaque pays prendra les précautions qui s'imposent pour protéger la vie privée de ses ressortissants et les renseignements personnels qui les concernent, il deviendra de plus en plus difficile d'échanger des données d'un pays à l'autre. Cela aura une incidence importante sur la capacité des institutions financières de se développer au delà des frontières nationales. La Communauté européenne a clairement indiqué que les entreprises dont la politique en matière de protection de la vie privée ne lui semble pas acceptable rencontreront des obstacles de taille pour mener leurs activités au sein de la Communauté (p. 22).*

Durant les audiences faisant l'objet du présent rapport, les groupes représentant les institutions financières ont une fois encore réclamé que l'on opte pour l'autoréglementation. Pour sa part, le commissaire à la protection de la vie privée prône l'adoption, par toutes les institutions financières fédérales, d'un

*code de pratiques équitables en matière d'information, qui s'accompagnerait d'un mécanisme indépendant de surveillance et de règlement des différends<sup>(12)</sup>.*

Il a en outre affirmé ce qui suit:

*La plus grande difficulté, c'est l'ignorance du public. L'ignorance découle du manque d'ouverture et de transparence de ces systèmes. Je ne vois pas comment on peut parvenir à cette ouverture et à cette transparence sans un système de surveillance indépendant<sup>(13)</sup>.*

Le Comité n'est pas convaincu que les problèmes que pose la protection des renseignements personnels recueillis par les institutions financières à charte fédérale ont été résolus de façon satisfaisante et il prévoit consacrer pas mal de temps à cette question ultérieurement.

Les efforts d'harmonisation des législations et réglementations fédérales et provinciales rallient l'appui de tous. Les sociétés d'assurances IARD et les sociétés de fiducie ont fait valoir que la situation actuelle leur causait des coûts excessifs.

*Il ne serait sans doute pas exagéré de dire que ce que nous avons construit au Canada équivaut à une infrastructure réglementaire composée de 11 «solitudes». Certains progrès, bien que modestes, ont été réalisés en matière d'harmonisation dans certains domaines; il reste cependant toujours trop de doubles emplois et de contradictions dans les règles, ce qui non seulement grève nos capacités concurrentielles, mais impose au bout du compte des coûts supplémentaires aux clients. Le problème semble être, comme c'est le cas dans bien des domaines, que tout le monde est en faveur de l'harmonisation en théorie, mais pas dans la pratique.*

...

*[...] nous n'avons plus les moyens d'assumer le fardeau que nous impose l'existence de 11 régimes de réglementation différents<sup>(14)</sup>.*

---

(12) M. Bruce Phillips, commissaire à la protection de la vie privée, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 33, p. 39.

(13) *Ibid.*, p. 54.

(14) M. George Anderson, Bureau d'assurance du Canada, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 28, pp. 7,8.

Une réglementation excessive peut priver les consommateurs de ces industries des avantages que la réforme des institutions financières est censée leur procurer.

Toutes les parties souscrivent aux efforts déployés pour rendre les restrictions législatives et la réglementation efficaces et rentables. Les témoins ont proposé des modifications précises de la réglementation.

Par exemple, en ce qui concerne les coentreprises, les dispositions de la législation de 1992 imposant une participation minoritaire peuvent avoir désavantagé les institutions financières canadiennes désireuses de participer à des coentreprises, en particulier dans le cas des coentreprises à l'étranger. En effet, les institutions financières sont parfois forcées de prendre une participation majoritaire dans une entreprise lorsqu'elles font un investissement important par ailleurs autorisé. Certaines restrictions sont nécessaires, mais il serait sans doute bon de réviser les dispositions actuelles. On trouvera aux annexes 3 et 4 une liste d'exemples précis fournis par les témoins.

Les dispositions concernant l'abandon de la forme mutuelle se sont avérées trop lourdes et rigides pour être d'une réelle utilité aux sociétés mutuelles qui ont besoin de mobiliser rapidement des capitaux, et il importe de remédier à cette situation.

*L'abandon de la forme mutuelle est une opération très complexe, mais il ne faut pas oublier que la plupart des grandes compagnies avaient cette forme il y a quelques années, et peut-être faudrait-il revenir en arrière et voir comment elles se sont dotées de la forme mutuelle pour déterminer comment faire l'inverse. C'est complexe. Mais, en dépit de cette complexité, il faudrait chercher des façons de le faire de manière rationnelle, car un certain nombre de compagnies vont devoir ou vouloir renoncer à la forme mutuelle de façon à disposer d'un meilleur accès au marché des capitaux<sup>(15)</sup>.*

Les règles relatives aux transactions intéressées (lesquelles sont essentiellement des transactions entre une institution financière et ses propriétaires majoritaires, effectuées soit directement soit par l'intermédiaire d'un organisme non réglementé) doivent demeurer. Cependant, selon le surintendant des institutions financières, «certaines institutions les ont trouvées difficiles à appliquer, alors que d'autres ont réussi à les contourner»<sup>(16)</sup>. Il ne faudrait pas appliquer les mêmes règles aux institutions ouvertes et aux institutions fermées. Le BSIF a élaboré une ligne directrice provisoire sur les transactions intéressées, mais il va falloir étudier ces dispositions plus en détail.

---

(15) M. Gordon Cunningham, président du conseil d'administration de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 31, p. 29.

(16) M. John Palmer, surintendant des institutions financières, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 26, p. 8.

Les nouveaux comités de révision chargés de superviser les transactions entre parties apparentées n'abordent pas tous leur tâche de la même manière. Comme l'a dit le surintendant, «certains approuvent chaque opération très en détail, alors que d'autres ne font qu'approuver à l'avance des ententes générales très larges. Ces approches différentes exigeront une surveillance constante tant que l'on aura pas découvert quelle est la meilleure façon de procéder»<sup>(17)</sup>.

Enfin, les banques et les coopératives ont demandé que soient levées les restrictions qui empêchent les banques de vendre directement de l'assurance.

*Lorsque nous parlons à un client, nous voulons être en mesure de lui offrir toute la gamme des services de gestion de placements, et l'assurance est un instrument d'importance cruciale qu'utilisent les personnes pour leur planification successorale, pour établir des plans financiers jusqu'à la fin de leur vie. Ces personnes sont défavorisées s'il nous est impossible de leur offrir des rentes et des services de gestion du patrimoine de cette façon-là*<sup>(18)</sup>.

L'Association des sociétés de fiducie réclame la même chose, mais n'attache pas autant d'importance à cette question.

Les sociétés d'assurances, les courtiers d'assurances et l'Association canadienne des individus retraités demandent, eux, le maintien des restrictions en question. Ils estiment qu'il ne s'est pas écoulé suffisamment de temps pour que les réformes de 1992 aient eu leur plein impact et pour qu'on en apprécie parfaitement les conséquences.

*Nous craignons surtout que si les banques peuvent vendre de l'assurance dans leurs succursales, il ne sera pas vraiment possible de contrôler la façon dont cette commercialisation sera faite. Cela finira par enlever au consommateur sa liberté de choix*<sup>(19)</sup>.

On pourrait craindre que les consommateurs qui cherchent à se procurer une hypothèque ou un prêt à la consommation ne se sentent forcés d'acheter leur assurance à la banque avec laquelle ils traitent.

---

(17) M. John Palmer, surintendant des institutions financières, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 26, p. 9.

(18) M. William Brock, président du conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 32, p. 12.

(19) M. R.R. Jones, *op. cit.*, p. 37.

Enfin, les assureurs de personnes font valoir ce qui suit:

*On ne peut pas en prendre une [restriction] et la considérer indépendamment des autres, car l'équilibre instauré en 1992 est très délicat, et il faut se garder de le rompre<sup>(20)</sup>.*

Les banques se sont vu refuser l'autorisation de vendre de l'assurance dans leurs succursales, mais en revanche,

*[...] le système de paiements refuse aux assureurs et à leurs clients bon nombre des avantages découlant de la réforme de 1992 en les empêchant d'offrir un certain nombre des services nouveaux autorisés par la Loi sur les sociétés d'assurances. Pour pouvoir offrir ces services, il faut appartenir au réseau Interac. Cependant, dans le régime actuel, les sociétés d'assurance ne peuvent se joindre au réseau Interac, car elles ne peuvent être membres de l'Association canadienne des paiements<sup>(21)</sup>.*

C'est là une question qu'il faudra examiner durant les audiences que le Comité tiendra en 1996.

## ÉVALUATION DE LA RÉFORME

Le but ultime de la déréglementation consiste à stimuler la concurrence, car celle-ci permet d'élargir la gamme des produits offerts aux consommateurs et, en dernière analyse, de rendre le secteur des services financiers plus efficient. De plus, la mondialisation des marchés financiers est si rapide que le Canada ne peut pas se permettre de prendre du retard dans l'exploitation du plein potentiel de ses services financiers - un secteur d'activité qui a toujours beaucoup contribué à la croissance économique du Canada.

Les grandes entreprises du marché des services financiers ont toujours axé leurs efforts surtout sur les produits. Or, il faudra dans l'avenir faire du client le centre d'intérêt : la prochaine étape dans l'évolution des services financiers au Canada devrait consister à offrir à chaque client des produits adaptés à ses besoins.

Même si les modifications apportées en 1992 aux lois sur les banques, sur les sociétés d'assurances et sur les sociétés de fiducie n'avaient jamais existé, les progrès de la technologie auraient à eux seuls provoqué une profonde transformation des institutions financières. Grâce à la technologie, le monde des services financiers de demain accueillera et suscitera plus facilement l'innovation et l'expérimentation, ce qui devrait avoir des retombées avantageuses pour le consommateur.

---

(20) M. Gordon Cunningham, *op. cit.*, p. 5.

(21) *Ibid.*, p. 7.

Dans ce contexte de changement, il est important de connaître les normes par rapport auxquelles les législateurs évalueront les modifications éventuelles des lois et règlements qui régissent ce secteur d'activité.

Le Comité propose trois critères pour évaluer les politiques, lois et règlements de demain - sans perdre de vue le fait que le but ultime de la politique publique relativement aux institutions financières consiste à maximiser les avantages et la sécurité pour le consommateur. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se fondera sur ces critères pour apprécier la valeur des modifications législatives qui seront éventuellement proposée à l'occasion de l'examen de 1996-1997. Il s'agit des suivants:

- 1) tout changement doit être tel que l'on puisse garantir que l'industrie canadienne des services financiers demeurera véritablement compétitive;
- 2) tout changement doit être tel que l'on puisse garantir que l'industrie canadienne des services financiers répondra aux besoins futurs des Canadiens par l'offre d'une vaste gamme de produits et de services à des prix raisonnables et suivant une formule acceptable pour les consommateurs;
- 3) Les politiques, règlements et lois régissant le fonctionnement des entreprises du secteur des services financiers doivent être justes envers toutes les entreprises, c'est-à-dire instituer des règles équitables de façon que ce soit le jeu des forces du marché et non le gouvernement qui décide des gagnants et des perdants.

Comme le montrent ces trois critères, le Comité veut que le débat de 1996-1997 soit axé surtout sur les répercussions des changements proposés sur les consommateurs. On a trop souvent dans le passé abordé la réforme des institutions financières uniquement du point de vue des institutions. Cette fois-ci, la réforme doit refléter davantage les besoins des consommateurs que ceux des sociétés.

Le Comité tient à ce qu'il y ait un régime de réglementation efficace, qui favorise l'équité entre les quatre anciens piliers et permette une concurrence suffisante au sein du système de sorte que celui-ci présente le maximum d'avantages et le maximum de sûreté pour les consommateurs. Cela ne veut pas dire que l'on ait besoin d'une réglementation capable de prévenir toute faillite. Un système de réglementation qui restreint la concurrence au point d'empêcher toute faillite n'est dans l'intérêt de personne.

La question de la survie d'une entreprise n'est pas du ressort du Comité. C'est une question qui relève du jeu des forces du marché, pas de la loi.

Ce qui importe au Comité au sujet de la diminution du nombre d'institutions concerne directement les critères cités précédemment. Y a-t-il un degré de concurrence suffisant au sein du système? Répond-on aux besoins des consommateurs à un prix et selon des modalités qui leur conviennent? Il va falloir répondre à ces questions au moyen de données de haute qualité.

Il sera en effet futile, dans le prochain débat, de répondre à ces questions en s'appuyant essentiellement sur des assertions conçues surtout pour soutenir le point de vue d'un secteur donné. Le Comité entend se fonder sur des analyses bien pensées et réfléchies.

Il a préconisé à cette fin la réalisation d'une étude en profondeur des répercussions probables d'importants changements de politique sur le système canadien des services financiers. Une telle étude permettrait de constituer une base de données commune sur laquelle asseoir le débat sur des questions comme le droit des banques de vendre des produits d'assurance. Les membres de l'industrie des services financiers sont dans l'ensemble d'accord pour entreprendre une telle étude, et le Comité a hâte d'en connaître les résultats.

## RECOMMANDATIONS

Les présentations au Comité revêtaient un caractère préliminaire, mais elles servent néanmoins une fonction essentielle, car elles ont lancé le débat sur les effets des réformes de 1992. Il serait manifestement prématuré de formuler dès maintenant tout un train de recommandations.

Il reste cependant que les audiences ont permis de dégager points d'intérêt, et le Comité estime que l'élaboration d'un certain nombre de recommandations sur ces questions aidera à orienter les discussions à venir.

*Il ne serait sans doute pas exagéré de dire que ce que nous avons construit au Canada équivaut à une infrastructure réglementaire composée de 11 «solitudes».*

...

*[...] nous n'avons plus les moyens d'assumer le fardeau que nous impose l'existence de 11 régimes de réglementation différents<sup>(22)</sup>.*

Le Comité est tout à fait d'accord avec M. Anderson et tous ceux qui réclament des progrès sur ce plan. Le Comité lui-même a fait valoir des arguments en ce sens dans ses divers rapports sur le secteur des institutions financières et réclamé la coopération des parties concernées pour régler ce problème. Il y a cependant eu peu de progrès dans cette voie.

Le Comité effectue actuellement une étude des coûts des multiples «solitudes» dans le domaine de la réglementation du commerce des valeurs mobilières. Le Comité a l'intention de dégager les coûts réels de ce type de réglementation dans un secteur donné pour donner une idée du fardeau que doivent assumer les Canadiens en général et les entreprises en particulier.

---

(22) Anderson, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Banques et du commerce*, fascicule n° 28, pp. 7, 8.

Le Comité espère que les diverses administrations chargées de la réglementation des institutions financières du Canada se rendront alors compte que le fardeau financier que le système actuel place sur ce secteur, lequel occupe une place cruciale dans l'économie mondiale, est devenu intolérable si nous voulons que le secteur des services financiers du Canada ait des chances de soutenir la concurrence au niveau international.

**Recommandation 1.** Le Comité recommande que le gouvernement effectue une étude en profondeur des coûts du régime actuel de réglementation des institutions financières au Canada pour faire clairement ressortir les coûts que ce type de structure entraîne pour l'économie canadienne. Cette étude devrait être terminée avant que des changements à la législation de 1992 traitant des institutions financières ne soient déposés au Parlement.

Par ailleurs, toutes les parties concernées ont dit souscrire aux efforts déployés pour rendre les restrictions législatives et la réglementation efficaces et rentables. Les témoins ont proposé des modifications précises de la réglementation, par exemple en ce qui concerne les coentreprises, comme on l'a noté précédemment. Beaucoup estiment par ailleurs que la définition de partie apparentée est trop large et qu'elle impose des coûts inutiles à de nombreuses institutions financières.

Le Comité est tout à fait d'accord pour que l'on cherche à rendre les restrictions législatives et la réglementation efficaces et rentables. Mais cette affirmation, comme le discours en faveur de l'harmonisation, est un simple lieu commun. Le Comité veut que l'on axe le débat sur les restrictions législatives et les règlements dont on a signalé les lacunes. Les annexes 3 et 4 contiennent la liste des problèmes particuliers soulevés dans les mémoires.

La Comité presse le gouvernement:

- d'étudier avec soin les suggestions détaillées, et
- de donner suite à celles qui n'exigent pas de mesure législative lorsque des arguments suffisants militent en faveur d'une intervention.

Pour ce qui est des suggestions qui exigent des mesures plus complexes ou une étude approfondie, le Comité attend une réponse écrite du gouvernement. On pourra alors débattre de l'opportunité des objectifs visés. En outre, les parties concernées pourront indiquer les coûts que leur impose la voie choisie par le gouvernement pour atteindre les objectifs poursuivis et proposer éventuellement des solutions de rechange moins coûteuses.

**Recommandation 2.** Le Comité recommande lorsqu'il déposera son énoncé de politique au sujet de la législation traitant des institutions financières, que le gouvernement énonce l'objectif précis de chacune des restrictions législatives et des mesures réglementaires signalées et indique de quelle manière celles-ci remplissent permettent d'atteindre l'objectif en question.

Certains témoins ont abordé la question de l'administration des sociétés et notamment celle des responsabilités des dirigeants et des vérificateurs externes envers les déposants et les assurés. Le Comité abordera un bon nombre de ces questions lors des audiences qui se dérouleront plus tard cette année sur la phase II de la modification de la Loi sur les sociétés par actions, lesquelles aboutiront à des recommandations détaillées. Cependant, le Comité tient à s'assurer que le débat qui se déroulera dans les prochains mois sera axé sur le consommateur.

**Recommandation 3. Le Comité recommande que toutes les mesures législatives et réglementaires relatives à l'administration des sociétés du secteur des services financiers tiennent compte directement des intérêts des déposants et des assurés.**

Les modalités d'abandon de la forme mutuelle constituent un autre sujet épineux qui est jusqu'à présent demeuré sur la liste des questions à étudier sans réelles chances de résolution. Il est temps d'agir.

**Le Comité invite les parties concernées à lui soumettre des mémoires en bonne et due forme sur des mécanismes appropriés d'abandon de la forme mutuelle. En 1996, le Comité tiendra des audiences fondées sur les suggestions qu'il recevra et formulera ensuite des recommandations à l'intention du gouvernement.**

Comme on l'a dit précédemment, le Comité s'intéresse depuis longtemps aux questions relatives à la protection des renseignements personnels que détiennent les institutions fédérales à charte fédérale. Il a tenu de nombreuses audiences à ce sujet en 1993 avant de publier le rapport intitulé Règlement portant sur l'utilisation par une institution financière des renseignements fournis par ses clients (juin 1993). Les institutions financières sont actuellement en train d'élaborer des codes de conduite régissant l'utilisation des renseignements personnels sur les clients.

**Lors de l'examen de 1996, le Comité a l'intention d'étudier les codes de protection des renseignements personnels sur les clients élaborés par les institutions financières pour en apprécier le fonctionnement et les résultats.**



## ANNEXE 1

### LETTRE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ AUX TÉMOINS

---

Le 11 janvier 1995

Dans son plan de travail d'avril 1994, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce indique son intention d'étudier l'évolution du système financier canadien depuis la réforme législative de 1992. Il a amorcé cette étude le 6 décembre 1994, quand M. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint des Finances, a comparu devant lui pour présenter un document détaillé sur le sujet.

Le Comité aimerait maintenant inviter les parties intéressées à répondre au document du Ministère et à exprimer leur point de vue sur l'évolution de la situation au cours des deux premières années d'existence du nouveau cadre législatif.

Il faut noter que les audiences à venir ne visent pas à remettre en question les fondements ou les grands principes des mesures législatives de 1992. En effet, des questions d'intérêt public précises, comme déterminer si les banques devraient pouvoir vendre à des particuliers des produits de l'industrie de l'assurance sans restriction aucune, seront traitées au cours des audiences que le Comité tiendra sur le document de politique que le ministère des Finances devrait produire au début de 1996.

Pour la prochaine série d'audiences, qui se déroulera en février et en mars de cette année, le Comité veut plutôt savoir, de la part des témoins, si les mesures législatives de 1992 ont atteint leurs objectifs et si leur mise en oeuvre est efficace.

Le Comité s'intéresse entre autres aux sujets suivants :

- la réaction au document remis par le ministère des Finances au Comité le 6 décembre 1994;
- la protection des renseignements personnels et le caractère confidentiel des informations des clients;
- la régie des sociétés;
- l'orientation sur le consommateur des lois sur le secteur financier;
- la concurrence mondiale dans les services financiers (L'ALENA et l'Accord général sur le commerce des services); et
- l'accès au virement de fonds électronique.

C'est dans ce contexte et au nom du Comité que je vous invite à participer à nos audiences qui reprendront à la mi-février. Veuillez indiquer au greffier du Comité, M. Paul Benoit, si vous voulez ou non venir témoigner. Vous pouvez le joindre au téléphone, en composant le (613) 990-6160, ou par télécopieur, au (613) 947-2104. Vous n'avez qu'à vous adresser à lui pour obtenir copie du document du ministère des Finances.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le président du Comité,

Michael J.L. Kirby

## ANNEXE 2

### TABLEAUX

---

Tableau 1: *Composition et propriété des institutions financières* a été soumis par M. Palmer, surintendant des institutions financières, lors de sa comparution devant le Comité le 2 mars 1995. À ce moment-là M. Palmer a dit, "Quelques mises en garde avant d'examiner le document. Cette annexe s'inspire de différentes sources. Je ne peux donc attester de l'exactitude de tous les chiffres, mais je pense qu'elle donne une idée globale de ce qui s'est produit dans l'industrie des services financiers en dix ans." (*Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, fascicule n° 26, pp. 6-7)

Tableau 2: *Parts de marché dans le secteur des institutions de dépôt* a paru dans le document du ministère des Finances intitulé "Évolution de l'industrie des services financiers depuis la réforme législative du secteur des services financiers", en date de septembre 1994. (p. 5)

**TABLEAU 1**  
**COMPOSITION ET PROPRIÉTÉ\* DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES**

(Actif en millions de dollars)

	Nbre	Actif	% de l'actif total		Nbre	Actif	% de l'actif total
		<i>31 octobre 1984</i>				<i>31 octobre 1994</i>	
<b>Propriété des banques :</b>							
Banques à grand nombre d'actionnaires	13	375 552	93,72		9	740 482	90,70
Banques étrangères	58	24 843	6,20		54	65 115	7,98
Sociétés de fiducie	0	0	0		0	0	0,00
Sociétés de prêt	0	0	0		0	0	0,00
Sociétés d'assurance-vie	0	0	0		1	336	0,04
Sociétés d'assurances IARD	0	0	0		0	0	0,00
Courtiers en valeurs	0	0	0		0	0	0,00
Coopératives de crédit	0	0	0		1	10 468	1,28
Autre	1	322	0,08		0	0	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>	<b>400 717</b>	<b>100,00</b>		<b>65</b>	<b>816 401</b>	<b>100,00</b>
		<i>31 déc. 1984</i>				<i>31 déc. 1994 (1)</i>	
<b>Propriété des sociétés de fiducie :</b>							
Banques canadiennes à grand nombre d'actionnaires	0	0	0,00		15	33 259	44,82
Filiales de banques étrangères	0	0	0,00		1	57	0,08
Sociétés de fiducie	5	170	0,35		2	177	0,24
Sociétés de prêt	4	3 550	7,33		4	6 748	9,09
Sociétés d'assurance-vie	0	0	0,00		8	9 369	12,63
sociétés d'assurances IARD	0	0	0,00		0	0	0,00
Courtiers en valeurs	0	0	0,00		0	0	0,00
Coopératives de crédit	3	1 796	3,71		5	4 473	6,03
Autre	70	42 895	88,61		22	20 120	27,11
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>48 411</b>	<b>100,00</b>		<b>57</b>	<b>74 203</b>	<b>100,00</b>
<b>Propriété des sociétés de prêt :</b>							
Banques canadiennes à grand nombre d'actionnaires	9	35 745	67,47		6	128 396	76,35
Filiales de banques étrangères	4	579	1,09		1	4 244	2,52
Sociétés de fiducie	5	365	0,69		1	1 080	0,64
Sociétés de prêt	0	0	0,00		0	0	0,00
Sociétés d'assurance-vie	0	0	0,00		2	612	0,36
Sociétés d'assurances IARD	0	0	0,00		0	0	0,00
Courtiers en valeurs	0	0	0,00		0	0	0,00
Coopératives de crédit	2	183	0,35		3	401	0,24
Autre	23	16 106	30,40		10	33 437	19,88
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>52 978</b>	<b>100,00</b>		<b>23</b>	<b>168 170</b>	<b>100,00</b>

# COMPOSITION ET PROPRIÉTÉ\* DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES (SUITE)

(Actif en millions de dollars)

	Nbre	Actif	% de l'actif total		Nbre	Actif	% de l'actif total
		31 déc. 1994				31 déc. 1994	
<b>Propriété des sociétés d'assurance-vie : (2)</b>							
Banques canadiennes à grand nombre d'actionnaires	0	0	0,00		2	48	0,02
Filiales de banques étrangères	0	0	0,00		0	0	0,00
Sociétés de fiducie	0	0	0,00		0	0	0,00
Sociétés de prêt	0	0	0,00		0	0	0,00
Sociétés d'assurance-vie	3	1 946	2,46		3	2 276	1,06
Mutuelles d'assurances (détenues par les souscripteurs	12	38 402	48,53		7	116 037	53,89
Sociétés d'assurances IARD	3	1 267	1,60		2	854	0,40
Courtiers en valeurs	0	0	0,00		0	0	0,00
Coopératives de crédit	3	1 210	1,53		3	5 731	2,66
Autre - Institutions Canadiennes	12	18 406	23,26		7	47 406	22,02
Autre - Institutions étrangères	29	5 754	7,27		28	15 594	7,24
Autre - Filiales de sociétés étrangères	96	12 141	15,34		75	27 381	12,72
<b>TOTAL</b>	<b>158</b>	<b>79 126</b>	<b>100,00</b>		<b>127</b>	<b>215 327</b>	<b>100,00</b>
<b>Propriété des sociétés d'assurances IARD : (2)</b>							
Banques canadiennes à grand nombre d'actionnaires	0	0	0,00		3	114	0,35
Filiales de banques étrangères	0	0	0,00		0	0	0,00
Sociétés de fiducie	0	0	0,00		0	0	0,00
Sociétés de prêt	0	0	0,00		0	0	0,00
Sociétés d'assurance-vie	2	30	0,20		4	157	0,48
Mutuelles d'assurances (détenues par les souscripteurs	12	1 040	6,97		11	2 926	8,97
Sociétés d'assurances IARD	10	400	2,68		11	1 068	3,27
Courtiers en valeurs	0	0	0,00		0	0	0,00
Coopératives de crédit	1	2	0,01		2	348	1,07
Autre - Institutions canadiennes	29	2 687	18,00		26	5 423	16,63
Autre - Institutions étrangères	51	5 376	36,02		43	12 049	36,94
Autre - Filiales de sociétés étrangères	155	5 391	36,12		133	10 529	32,28
<b>TOTAL</b>	<b>260</b>	<b>14 926</b>	<b>100,00</b>		<b>233</b>	<b>32 614</b>	<b>100,00</b>
<b>Propriété des courtiers en valeurs : **</b>							
Banques canadiennes et FBÉ	0	0	0,00		25	57 121	70,27
Autre institutions financières (3)	0	0	0,00		5	368	0,45
Autre - Institutions canadiennes	91	8 732	90,68		112	12 319	15,15
Autre - Institutions étrangères	4	897	9,32		16	11 483	14,13
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>	<b>9 629</b>	<b>100,00</b>		<b>158</b>	<b>81 291</b>	<b>100,00</b>
<b>Coopératives de crédit caisses populaires</b>							
	N/A	40 625 000	100,00		3 000	90 190 000	100,00

\* Pour déterminer la propriété, on s'est fondé uniquement sur la propriété directe par actionnaire ou par actionnaire intermédiaire; les rapports d'affiliation ne sont pas entrés en ligne de compte.

\*\* Source : Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières.

(1) Dans le cas des sociétés de fiducie, des sociétés de prêt, des sociétés d'assurance-vie et des sociétés d'assurances IARD, la propriété a été établie au 31 décembre 1994, mais les chiffres sur l'actif sont ceux du 31 décembre 1993, parce que les chiffres de 1994 n'étaient pas encore disponibles.

(2) Dans le cas des sociétés d'assurance-vie et des sociétés d'assurances IARD, seules les sociétés et les succursales (de sociétés étrangères) à charte fédérale sont incluses.

(3) Au 31 décembre 1994, ces institutions comprenaient deux sociétés de fiducie, deux coopératives de crédit et une société d'assurances.

**TABEAU 2**  
**PARTS DE MARCHÉ DU SECTEUR DES INSTITUTIONS DE DÉPÔT**

	Actif mondial total 1993 (en milliards de dollars)	Part de l'actif total au Canada (fin de 1991)	Part de l'actif total au Canada (fin de 1993)
1. Banque Royal	164,9	15%	18%
2. CIBC	141,3	13%	15%
3. Banque Scotia	121,7	8%	10%
4. Banque de Montréal	116,9	9%	10%
5. Banque Toronto Dominion	85,0	8%	9%
6. Mouvement Desjardins	74,7	6%	10%
7. CT Financial	46,1	5%	5%
8. Banque Nationale	42,7	4%	5%
9. Compagnie Trust National	15,8	2%	2%
10. Banque HongKong (Cda)	13,5	1%	2%
		4 plus grandes 45%	4 plus grandes 53%
		10 plus grandes 71%	10 plus grandes 86%

Source: Rapports annuels, *Revue de la Banque du Canada* et *Gazette du Canada*.

Nota: L'actif total des institutions de dépôt englobe celui des banques, des sociétés de fiducie et de prêt et des sociétés de crédit. Les données de 1993 de la Banque Scotia comprennent l'actif de Montréal Trust.

## **ANNEXE 3**

### **PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES DURANT LES AUDIENCES ET DANS LES MÉMOIRES**

---

#### **1. John Palmer, surintendant des institutions financières**

M. Palmer souscrit au principe de l'approbation préalable des ventes d'importants blocs d'actions dans des institutions financières. Les dispositions législatives comportent des échappatoires qu'il importe de supprimer, et il faudrait préciser les critères d'approbation de ces ventes d'actions.

Il demeure en faveur du seuil de 10 millions de dollars pour l'incorporation de nouvelles institutions financières non bancaires.

En ce qui concerne les coentreprises, certaines restrictions sont nécessaires, mais il pourrait être utile de réviser les dispositions actuelles.

Les dispositions relatives à l'abandon de la forme mutuelle se sont révélées à l'usage trop lourdes et trop strictes pour être de quelque utilité à une société mutuelle qui a besoin de mobiliser des capitaux rapidement. C'est une question importante qu'il faudra examiner de plus près.

Il faut conserver les règles visant les transactions intéressées. Il apparaît cependant qu'elles sont trop compliquées pour certaines institutions et que d'autre peuvent les circonvenir. Le BSIF a publié un projet de directive sur les transactions intéressées pour aider les institutions à respecter les règles en la matière, mais il serait peut-être nécessaire d'effectuer un examen plus poussé de ces règles.

Les nouveaux comités d'examen qui surveillent les opérations entre apparentés ne s'acquittent pas tous de leur tâche de la même manière. Il faudrait contrôler leurs activités en vue de déterminer quelle est la meilleure démarche.

Étant donné que l'on a accru les responsabilités des actuaires et des vérificateurs, il faudrait prévoir dans la réglementation un mécanisme de surveillance pour garantir que l'on tire pleinement profit de ces changements.

Il est évident qu'il faut former davantage les administrateurs et améliorer les codes de déontologie.

En ce qui concerne la protection des renseignements personnels, le code modèle de l'industrie semble fonctionner.

## **2. Association des banquiers canadiens (ABC)**

- On a observé une importante restructuration du secteur des services financiers depuis la réforme; la concurrence s'est intensifiée tant du côté des services réglementés que de celui des services non réglementés.
- L'accroissement de la concentration dans le secteur des services financiers ne signifie pas une diminution de la concurrence.
- Les banques devraient être autorisées à vendre des produits d'assurance dans leurs succursales et à offrir des services de crédit-bail.
- L'ABC recommande un réexamen des règles relatives aux opérations entre apparentés. Selon elle, les exigences ne devraient pas être les mêmes pour les sociétés fermées et les sociétés ouvertes.
- L'ABC est en faveur de l'autoréglementation de l'industrie des services financiers; une bonne protection des consommateurs va de pair avec de saines pratiques commerciales.
- En ce qui concerne la protection des renseignements personnels, il est important de définir les secteurs qui justifieraient l'intervention des pouvoirs publics (comme l'utilisation de renseignements sur la santé) de ceux où l'autoréglementation est possible (marketing par profils)
- en particulier, les banques envisagent de donner à leurs clients une option de refus, des vérifications internes de la protection des renseignements personnels et l'usage d'un langage plus simple et facile à comprendre.
- La libération des échanges commerciaux a été importante pour l'industrie bancaire, laquelle souscrit à la poursuite de cette libéralisation.
- Les dispositions législatives de 1992 concernant les intérêts minoritaires compromettent la compétitivité des institutions financières canadiennes qui veulent participer à des coentreprises, en particulier à l'étranger (lorsqu'elles font un important investissement autorisé, elles sont dans certains cas tenues de prendre une participation majoritaire); il conviendrait de réexaminer ces dispositions.
- Les banques devraient être autorisées à fournir des services fiduciaires à l'interne. Le même raisonnement s'applique aux services d'information et aux autres activités qui peuvent actuellement être offertes par le biais d'un réseau.
- Il est impératif d'harmoniser les réglementations fédérales et provinciales visant les institutions financières.

- Il faudrait envisager de privatiser la SADC.
- L'élargissement de l'accès au système de règlement et de compensation des paiements est une question complexe au sujet de laquelle il convient de faire preuve de prudence.
- Il faudrait supprimer les restrictions concernant les filiales de banques étrangères, ce qui stimulerait la concurrence.
- Il faudrait réduire les exigences de capital relatives aux banques de l'Annexe I et à celles de l'Annexe II (10 millions de dollars actuellement contre 1 million et 2,5 millions respectivement avant 1992).

### **3. Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP)**

- Les restrictions imposées aux divers piliers dans la réforme de 1992 (les assureurs ne peuvent pas accepter de dépôts, et les banques et les sociétés de fiducie ne peuvent pas garantir des risques ou vendre de l'assurance dans leurs succursales, par exemple) ne peuvent pas être modifiées isolément sans que cela ne compromette l'équilibre atteint en 1992.
- L'industrie a élaboré un code de déontologie à l'intention de ses membres et des lignes directrices portant sur le droit à la vie privée.
- L'industrie s'efforce de faire adopter des mesures qui amélioreront le fonctionnement de la SIAP.
- Les institutions de dépôt jouissent de nombreux avantages concurrentiels, notamment les suivants :
  - elles ont l'appui d'une société d'État, la SADC;
  - elles ont accès au système des paiements et à la Banque du Canada comme prêteur de dernier recours;
  - elles peuvent plus facilement mobiliser des capitaux (le processus de transformation d'une société mutuelle est complexe, les petites compagnies ont du mal à mobiliser des capitaux par l'émission d'actions privilégiées, car les règles fiscales rendent le coût du capital plus élevé pour les assureurs que pour les autres institutions financières);
  - elles peuvent consentir des prêts commerciaux sans avoir à demander l'autorisation écrite du BSIF (comme doivent le faire les assureurs).
- Les institutions de dépôt ont pris une place dominante dans plusieurs marchés de services financiers, ce qui expose de plus en plus le système financier canadien à des risques systémiques et compromet la concurrence.
- L'Association réclame un examen du secteur des services financiers analogue à celui que ferait une commission royale d'enquête.

- Il reste encore à modifier des règles provinciales pour que les assureurs puissent exercer les pouvoirs qui leur ont été accordés dans les mesures législatives de 1992.
- Problèmes d'exploitation
  - (i) il faut corriger les règles relatives aux opérations entre apparentés; la définition du mot «apparenté» a une portée trop vaste; le Ministre doit avoir une plus grande latitude en ce qui concerne l'autorisation d'opérations; les comités d'examen des sociétés devraient pouvoir autoriser rétroactivement une transaction qui répond aux critères acceptés lorsque l'on a omis par inadvertance de demander cette autorisation; le surintendant devrait pouvoir avaliser une opération entre apparentés effectuée par inadvertance.
  - (ii) une société d'assurances doit au préalable obtenir l'autorisation écrite du surintendant avant de donner des biens en nantissement; cette restriction limite les activités de placement; il faudrait donner au surintendant le pouvoir d'exempter de cette restriction certaines catégories de biens immeubles.
  - (iii) en ce qui concerne les coentreprises, lorsqu'une institution financière effectue un placement important, elle doit dans certains cas prendre une participation majoritaire, ce qui crée des problèmes pour les coentreprises situées à l'étranger;
  - (iv) le fait d'interdire aux sociétés de fournir des garanties dont le montant n'est pas fixe pose des problèmes lorsque les sociétés veulent offrir des garanties au nom de leurs filiales; il faudrait également supprimer les frais que doivent acquitter les assureurs-vie (conformément à la ligne directrice du BSIF sur le montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent) qui fournissent une garantie au nom d'une filiale (frais qui ne frappent pas les banques).

#### 4. Bureau d'assurance du Canada (BAC)

- La loi actuelle fonctionne bien dans l'ensemble. Les compagnies d'assurances IARD ont des problèmes particuliers.
- Les compagnies d'assurances IARD ne sont pas des intermédiaires financiers et l'assurance IARD n'est pas un placement.
- L'industrie des assurances IARD demande que soit adoptée une disposition qui permette aux succursales d'effectuer le traitement des données avec leur siège social à la condition que des dossiers suffisants, suivant les instructions du BSIF, soient conservés au Canada (il faut actuellement une exemption pour cela).
- La définition du mot «apparenté» est trop vaste, ce qui crée des problèmes pour les assureurs IARD qui ont des relations avec un grand nombre de sociétés soeurs. Le BAC propose que l'on restreigne la définition en question en l'assortissant d'un nouveau critère, par exemple le contrôle *de facto*.

- Les emprunts des compagnies d'assurances IARD sont actuellement assujettis à un plafond de 2 p. 100 de l'actif total (20 p. 100 dans le cas des compagnies d'assurance-vie); cette disposition est très restrictive.
- L'industrie des assurances IARD continue d'éprouver des difficultés en raison de l'absence d'harmonisation entre les réglementations fédérale et provinciales du secteur des assurances:
  - il est possible de transférer des éléments d'actif d'une société de régime fédéral à une société de régime provincial, mais pas l'inverse;
  - les réglementations fédérale et provinciales continuent de manquer de clarté au sujet de la responsabilité résiduelle d'un assureur en cas de cession;
  - la législation fédérale autorise actuellement les compagnies de régie fédérale à clore leur exercice le 31 octobre ou le 31 décembre, tandis que les compagnies de régie provinciale doivent clore leur exercice le 31 décembre pour les fins de la production de rapports.
- En ce qui concerne la protection des renseignements personnels, l'autoréglementation donne des résultats satisfaisants.
- La concurrence est vigoureuse et l'on observe une certaine consolidation qui se déroule de façon ordonnée.
- Autres suggestions :
  - autoriser les assureurs à verser des rentes;
  - préciser les critères relatifs aux sociétés en nom collectif et aux coentreprises;
  - autoriser les compagnies d'assurances IARD à exercer des activités de crédit-bail mobilier;
  - les dispositions régissant l'acquisition et la vente d'éléments d'actif sont trop contraignantes pour les compagnies d'assurances IARD (art. 527 de la LSA);
  - les dispositions relatives aux coentreprises sont trop restrictives (comme pour les banques et les assureurs-vie).

Le BAC a aussi fait un certain nombre d'autres remarques au sujet de la régie des sociétés.

## **5. Association des assureurs-vie du Canada (AAVC)**

- Il faut préserver une nette séparation entre les structures et les fonctions de marketing des institutions de dépôt et des compagnies d'assurance.
- L'AAVC est préoccupée par la concentration croissante des services financiers entre les mains des cinq grandes banques à charte canadiennes.

- Les restrictions relatives à la divulgation de renseignements sur le crédit pour les fins de la commercialisation des produits d'assurance doivent s'appliquer tout autant aux activités de prêt des compagnies d'assurances et aux institutions de dépôt.
- Il importe de préciser dans la loi que les dirigeants d'institution financière ont la responsabilité d'établir des mécanismes restreignant l'utilisation des renseignements personnels.
- Le pouvoir de réglementation relativement à «l'utilisation» des renseignements personnels doit être étendu à la collecte, la conservation, l'utilisation et la divulgation des renseignements personnels, de même que le droit des particuliers de prendre connaissance des renseignements personnels que détient une société à son sujet et de les corriger au besoin.
- L'AAVC a soumis une série de recommandations sur la protection des consommateurs et les compagnies d'assurance-vie :
  - améliorer les flux d'information;
  - trouver des solutions de rechange à la liquidation pour résoudre les problèmes.
- Les déclarations annuelles requises par règlement devraient être des documents publics, de même que les MMPRCE.
- Il faut accroître la discipline de marché et les responsabilités des consommateurs.
- L'AAVC encourage l'harmonisation des législations fédérale et provinciales régissant les institutions financières.
- Il faudrait proclamer le Règlement sur le commerce de l'assurance aux termes de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*.

## 6. Association des courtiers d'assurance du Canada (ACAC)

- Utiliser une seule expression, agents et courtiers d'assurance, dans la loi par souci de clarté (et non agent pour toute personne qui place de l'assurance).
- Il faut veiller dans la réglementation à ce qu'aucun avantage indu ne résulte de l'utilisation de renseignements privés recueillis à d'autres fins.
- Il faut faire une distinction claire entre les activités de promotion et les activités de consultation dans les dispositions législatives et réglementaires.
- Il faut définir ce que l'on entend par courtier d'assurance, agent exclusif et assurance collective IARD.

- Tous les intermédiaires d'assurance, y compris les employés des banques lorsqu'ils vendent au détail certains produits d'assurance, doivent être dûment qualifiés et accrédités et devraient être tenus de se tenir à jour par l'éducation permanente.
- Il faut préciser dans la législation que le service de courtage d'assurance n'est pas censé faire partie du commerce de l'assurance, soit comme activité essentielle, soit comme activité secondaire.

## **7. Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec (AIAPQ)**

- Le Parlement est allé aussi loin qu'il était souhaitable en matière de déréglementation et de décloisonnement.
- Les banques à charte sont les grands gagnants des récentes réformes, ce qui n'est pas toujours à l'avantage des consommateurs.
- Si les banques sont autorisées à vendre de l'assurance, les intermédiaires vendant de l'assurance dans les banques doivent être assujettis aux mêmes règles que les intermédiaires du secteur des assurances.
- Si le Parlement autorise les institutions de régie fédérale à exercer des activités qu'il ne réglemente pas et qui relèvent de la compétence des provinces, il devrait laisser à ces dernières le soin de surveiller et de réglementer ces activités, car elles sont le mieux placées pour le faire.
- Il importe d'harmoniser les réglementations fédérales et provinciales régissant les services financiers.
- Le rôle du gouvernement fédéral devrait se borner à établir les grands principes régissant les activités générales des institutions financières. Les autorités fédérales ne devraient pas s'occuper des questions de distribution, de vente, de régie interne et d'organisation.
- Les institutions financières canadiennes sont assujetties à une réglementation excessive.
- Privatiser la SADC.

## **8. Association canadienne de financement et de location (ACFL)**

- Les institutions de dépôt ne sont pas les seules à fournir du crédit. Aux États-Unis, les institutions non bancaires assurent le financement de 32 p. 100 des dépenses d'équipement. Au Canada, la proportion est de 13 p. 100.
- Les publications gouvernementales devraient faire connaître les possibilités de financement qu'offrent les établissements non bancaires.

- L'ACFL a fait des recommandations pour que les propriétaires et les utilisateurs de biens loués soient assujettis aux mêmes dispositions en matière fiscale et en ce qui concerne la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, par exemple :
  - Pour élargir l'éventail des formes de crédit qui s'offrent aux PME, modifier la réglementation concernant les biens de location déterminés de façon que soient considérés comme des biens exonérés aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* les biens ayant une juste valeur marchande globale de plus de 250 000 \$ (au lieu de 25 000 \$) loués à des PME selon la définition qu'en donne la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*.
  - Modifier la catégorie 16 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour permettre aux bailleurs d'inclure les tracteurs et camions loués à des PME de telle sorte que ces dernières ne soient pas pénalisées par la disparité des taux de DPA si elles optent pour le crédit-bail au lieu d'emprunter.
  - L'impôt des grandes sociétés ne devrait pas s'appliquer aux opérations de crédit-bail effectuées avec des PME qui en seraient elles-mêmes exemptées.
  - Élargir les dispositions de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* pour inclure les membres de l'Association canadienne de financement et de location au même titre que ceux de l'Association canadienne des paiements.
  - Élargir les dispositions de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* afin d'inclure d'autres formes de financement, comme les contrats de vente conditionnels et les baux, au même titre que les titres de créance.

## 9. Institut canadien des comptables agréés (ICCA)

- En ce qui concerne la régie des sociétés :
  - la Loi devrait traiter explicitement des intérêts des déposants et des autres catégories de titulaires de polices.
  - le libellé de l'exigence qui impose aux comités de vérification de veiller à ce que les mécanismes appropriés de contrôle interne soient mis en place devrait être modifié par l'introduction de l'idée que les comités de vérification procèdent à l'examen et à l'évaluation des communications faites par les gestionnaires et d'autres personnes sur le contrôle interne;
  - il faudrait donner une définition large à l'expression «contrôle interne» de façon à couvrir tous les risques importants auxquels est exposée une entreprise, ainsi que les politiques et les procédures appliquées pour contrôler ces risques;

- il faudrait que les conclusions de toute mission dans le cadre de laquelle le vérificateur externe est appelé à fournir une assurance à l'égard du contrôle dans le contexte plus large de la régie d'entreprise soient révisées et approuvées par le comité de vérification;
- il faudrait que cette mission soit effectuée en dehors du cadre de la vérification des états financiers annuels et du rapport délivré à l'issue de la vérification.
- L'ICCA a élaboré une série de documents portant sur les systèmes de contrôle et recommande que l'on s'en inspire pour toute modification des mesures législatives ou réglementaires.
- Les dirigeants devraient participer plus directement au processus de sélection des vérificateurs et d'appréciation du bien-fondé de leurs honoraires.
- Il importe de préciser que les vérificateurs sont responsables d'abord et avant tout vis-à-vis des administrateurs, qui représentent les intérêts des propriétaires et des autres principaux tiers intéressés, et non vis-à-vis de la direction.
- Il importe de prendre des mesures législatives afin de dissiper les préoccupations quant à la «responsabilité solidaire» des vérificateurs.
- L'ICCA travaille en collaboration avec le BSIF et les actuaires pour améliorer la qualité de l'information sur les institutions financières, sur leurs activités et sur les risques auxquels elles sont exposées.
- Il faudrait effectuer une étude pour définir les besoins d'information des parties concernées comme les déposants et les titulaires de polices et déterminer la nature des renseignements à divulguer et les modalités et la fréquence de divulgation.

#### 10. *Credit Union Central of Canada (CUCC)*

- Il reste encore du pain sur la planche au chapitre de l'harmonisation des réglementations fédérale et provinciales. Il ne faut pas conférer à la SADC de pouvoirs dans les secteurs d'activité où il importe que toutes les institutions de régie fédérales soient assujetties aux mêmes règles, car les institutions de régie fédérale ne sont pas toutes membres de la SADC.
- Les règles concernant les transactions intéressées sont trop complexes et arbitraires. Il conviendrait plutôt d'exiger la mise en place de mécanismes internes approuvés par le BSIF et destinés à éviter toute transaction contraire aux intérêts de l'institution financière concernée.
- Les institutions de dépôt de régie fédérale devraient être autorisées à vendre au détail des produits d'assurance là où elles acceptent des dépôts.

- Les institutions de dépôt de régie fédérale devraient être autorisées à offrir du crédit-bail automobile. Concrètement, il n'y a pas beaucoup de différence entre consentir un prêt sous la garantie d'une automobile et faire du crédit-bail par le biais d'un arrangement avec un concessionnaire.
- Les coopératives de crédit sont contre quelque forme de coassurance que ce soit à l'égard de l'assurance-dépôts.
- Exprime des réserves quant à certaines dispositions de protection statutaires dont bénéficient exclusivement les banques, comme la «garantie de la *Loi sur les banques*» dont ne bénéficient pas les autres institutions, et le monopole accordé aux banques relativement à l'usage de l'expression «opérations bancaires», laquelle est couramment utilisée par les gens pour décrire ce qu'ils font dans toutes les institutions de dépôt.

## 11. Institut canadien des actuaires (ICA)

- L'Institut souscrit au principe de l'intervention précoce du BSIF auprès des institutions financières en difficulté et à la recommandation du Comité d'envisager le «rétablissement» des sociétés d'assurance qui risquent la faillite.
- L'ICA appuie l'idée d'une plus grande divulgation d'informations financières, à la condition que le coût de production des données ne soit pas disproportionné par rapport à la valeur potentielle de ces renseignements.
- L'ICA a exprimé certaines inquiétudes :
  - le montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent ne doit pas monopoliser l'attention, mais s'inscrire dans un ensemble de données financières;
  - le critère de l'actif minimal des compagnies d'assurances IARD devrait être remplacé par une formule de capital fondé sur le risque;
  - pour ce qui est de la divulgation des méthodes et hypothèses actuarielles, il importe de fournir des renseignements utiles, mais sans révéler des informations exclusives protégées.
- Il n'y a pas de raison d'interdire que l'actuaire désigné soit en même temps le directeur financier. Il peut être prudent dans certains cas - par exemple dans une petite société ou pour assurer un intérim - que l'actuaire désigné assume en même temps les fonctions de directeur financier.
- Le premier dirigeant ne devrait pas être autorisé à occuper aussi le poste d'actuaire désigné.
- Aux termes de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, l'actuaire désigné qui est au courant de toute question risquant d'avoir des effets fâcheux importants sur l'état des finances de la société est tenu d'en informer le premier dirigeant et le directeur financier. L'ICA recommande que l'on modifie cette disposition en ajoutant «le cas échéant» après «et le

directeur financier». Il recommande en outre que, si la situation n'est pas corrigée, l'actuaire soit tenu d'informer non seulement le BSIF, mais aussi le vérificateur de la société.

- Il importerait de consulter les actuaires lors de toutes délibérations en vue d'améliorer les normes relatives aux rapports financiers des institutions financières.

## **12. Association des consommateurs du Canada (ACC)**

- Les sociétés de fiducie devraient être assujetties aux mêmes règles que les banques plafonnant la participation des propriétaires à 10 p. 100 des actions.
- La coassurance ne serait envisageable que si la SADC ou un organisme d'évaluation des risques étaient en mesure de fournir de façon crédible aux déposants des informations faciles à comprendre sur les risques que présentent les diverses institutions financières.
- Il pourrait être utile d'établir un système secondaire où des investisseurs consentiraient des prêts non assurés aux banques; les prêteurs auraient tout intérêt à bien évaluer le risque que présentent ces prêts.
- Il est possible de relever les primes d'assurance.
- Souscrit à la suggestion de la SADC voulant que les membres des conseils d'administration des institutions financières soient tenus personnellement responsables des pertes de la SADC.
- Il est important de disposer de données de haute qualité de façon que les spécialistes puissent déceler les problèmes éventuels avant que l'institution ne devienne insolvable.
- Les investisseurs pourraient être tenus de fournir une plus grande part de capital. Si les propriétaires doivent assumer intégralement les pertes, ils auront tout intérêt à instituer de bons mécanismes de contrôle pour prévenir les mauvaises décisions.
- La loi devrait exiger la divulgation intégrale de tous les incitatifs dont bénéficient ceux qui vendent des services financiers.
- L'ACC est pour les restrictions concernant le cumul de comptes; elle recommande d'accroître les engagements financiers des propriétaires envers leur institution financière et la divulgation de meilleurs renseignements sur les pratiques financières des institutions.
- En ce qui concerne les compagnies d'assurances:
  - l'assurance-dépôts est moins urgente; cependant, si elle est offerte, la coassurance devient justifiée.
- Dans l'intérêt public, il importe de disposer de renseignements plus complets sur le risque que présentent les activités de toutes les institutions financières.

- Dans l'ensemble, l'ACC estime qu'il serait prudent d'exiger que les compagnies d'assurances renoncent à une partie de leur indépendance en échange d'un degré de surveillance accru.
- La protection des renseignements personnels est compromise par l'utilisation des renseignements financiers par les grands conglomérats financiers qui cherchent à profiter du partage de renseignements confidentiels et des ventes croisées. Il faut mettre en œuvre des mesures réglementaires pour éviter ou réduire le plus possible toute possibilité d'abus. L'ACC ne croit pas que les «murailles de Chine» que l'on propose d'établir pour éviter les conflits d'intérêts et les transferts non autorisés suffisent. On a de bonnes raisons de vouloir procéder par mesures réglementaires quant sont en jeu des informations à caractère personnel et financier. Il faudrait reprendre le projet de règlement sur la protection des renseignements personnels soumis au Comité par David Flaherty.
- La déréglementation et la mondialisation des échanges présentent des avantages et des inconvénients
  - avantages: accroissement de la concurrence, nouveaux produits et prix moindres
  - inconvénients: les anciens systèmes d'indemnisation ne sont peut-être plus efficaces; il faut en élaborer de nouveaux qui
    - (i) indemniseront les consommateurs floués par des individus sans scrupule et
    - (ii) feront assumer aux responsables les coûts supplémentaires imposés par ceux qui vendent des «citrons» financiers (langage clair et simple, publicité franche, recours collectifs, statut juridique pour les groupes de protection des consommateurs et de l'environnement, méthodes de règlement des différends peu coûteuses, aide gouvernementale en matière d'information).
- L'ACC est contre l'idée d'autoriser les banques à profiter des ventes liées pour vendre des produits d'assurance.
- Les mécanismes d'indemnisation comprennent les suivants : offices publics d'audition des plaintes des consommateurs, personnes-ressources provenant des groupes de protection des consommateurs; système organisé mettant en jeu les entreprises, les consommateurs et le gouvernement; ombudsman; tribunaux.

### **13. Société canadienne de secours mutuels**

- La Société voudrait que soient harmonisées les définitions de «société de secours mutuels» aux niveaux fédéral et provincial. Elle a soumis un projet de texte définissant essentiellement ces sociétés comme des organismes sans but lucratif pouvant offrir de l'assurance, des prestations de pension et des prestations de secours mutuels à leurs membres, leur conjoint et leurs enfants.
- La réforme de 1992 a été efficace dans l'ensemble, mais on n'a pas suffisamment tenu compte des particularités des sociétés de secours mutuels, lesquelles appellent des dispositions spéciales.

- Pour prendre en considération les particularités des sociétés de secours mutuels, il conviendrait non seulement de conserver les parties actuelles de la *Loi sur les sociétés d'assurances* portant sur les sociétés canadiennes et les sociétés étrangères, mais aussi de les clarifier et de les renforcer; les sociétés devraient avoir davantage de pouvoirs que la Loi ne leur en confère; la Société canadienne de secours mutuels a l'intention de soumettre des propositions précises au ministre des Finances.
- En ce qui concerne la régie des sociétés, certaines mesures d'observation (par exemple les critères de solvabilité) imposent par inadvertance un fardeau indu aux petites organisations. Il faut remédier à cette situation. En outre, les normes interdisant les transactions intéressées visent aussi les sociétés de secours mutuels, ce qui devrait être corrigé.
- Les dispositions relatives à la protection des renseignements personnels devraient tenir compte du caractère particulier des sociétés de secours mutuels.
- Les sociétés étrangères de secours mutuels sont actuellement visées par les dispositions de la Loi concernant les sociétés commerciales étrangères; elles devraient faire l'objet de dispositions distinctes.

#### 14. L'Association des compagnies de fiducie du Canada (ACFC)

- Les sociétés de fiducie appartenant à des banques représentent 66 p. 100 de l'actif de ce secteur d'activité. Les sociétés Canada Trust et National Trust en représentent ensemble 24 p. 100. La concentration dans ce marché est très préoccupante.
- L'ACFC craint l'abolition éventuelle du droit d'appel prévu dans la législation actuelle dans les cas où les autorités en matière de réglementation procèdent à la saisie d'une institution en difficulté.
- L'ACFC souscrit aux initiatives visant à garantir une plus grande transparence du système de surveillance.
- Elle est préoccupée par les propositions visant à renforcer la divulgation. Elle estime que les exigences actuelles des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de divulgation d'information sont excessives et imposent un fardeau à la fois lourd et coûteux aux institutions, en particulier aux petites. Elle estime qu'il faudrait évaluer le système actuel avant de faire des changements; les dispositions semblent avoir été rédigées du point de vue d'une grande banque et imposent des problèmes d'observation particuliers et coûteux aux sociétés de fiducie de petite taille.
- Il ne faut modifier ni le plafond ni la structure de la couverture d'assurance.
- Il ne faut pas introduire des primes d'assurance-dépôts fondées sur les risques; cela pourrait créer de gros problèmes de divulgation aux institutions concernées; la SADC est déjà habilitée à imposer des primes plus élevées aux institutions qui se livrent à des activités considérées comme présentant des risques.

- L'ACFC est catégoriquement opposée à la proposition visant à modifier le traitement des administrateurs indépendants; le principe fondamental d'une bonne régie des sociétés consiste à veiller à l'indépendance des administrateurs par rapport à la direction de la société; cette indépendance n'est pas compromise par la participation au conseil d'administration de la société mère.
- Il n'est pas dans l'intérêt du Canada de structurer le système de telle sorte que l'on doive compter sur les institutions étrangères comme principale source de concurrence sur le marché canadien; le système favorise les grosses institutions de dépôt.
- Il faut d'abord et avant tout chercher à créer les conditions nécessaires à une croissance vigoureuse des services financiers :
  - le minimum actuel de 10 millions de dollars pour les nouvelles institutions de dépôt est excessif;
  - l'expression «opérations bancaires» ne devrait pas être réservée aux banques;
  - les coûts de fonctionnement des organismes de réglementation devraient être recouvrés auprès des bénéficiaires des services publics; l'ACFC recommande que ces services soient financés en totalité ou en partie par les contribuables ou au moins d'une manière qui reflète le niveau de service offert par chaque institution;
  - il ne faut pas privatiser la SADC; celle-ci nivelle les règles du jeu entre les institutions;
  - on ne doit pas élargir les pouvoirs des banques avant d'avoir étudié deux questions : (i) le BSIF a limité les pouvoirs des sociétés d'un capital de moins de 25 millions de dollars relativement aux prêts personnels et aux prêts commerciaux; (ii) l'imposition du principe des «égaux» par l'Ontario a fait en sorte que pas une société de fiducie ou de prêt fédérale exploitée en Ontario n'a pu exercer les nouveaux pouvoirs qui leur ont été accordés.
- En ce qui concerne la protection des renseignements personnels, l'adoption de codes rigoureux appliqués dans un cadre d'autoréglementation est appropriée; la sécurité des transactions financières est une question connexe; la sécurité du système relève de l'action des pouvoirs publics; cette question devrait faire l'objet d'un débat public.
- Il faut simplifier les mesures réglementaires et fiscales s'appliquant aux institutions traditionnelles pour alléger leur fardeau.
- L'imposition du capital va à l'encontre de la politique visant à encourager les institutions à accroître leur capital; de plus, en n'appliquant pas ces dispositions aux nouveaux fournisseurs non traditionnels de services financiers, on fausse la concurrence.
- Il faut rationaliser la réglementation et supprimer les chevauchements et les doubles emplois.

- S'inspirer de la SADC et appliquer des normes à d'autres secteurs de réglementation.
- On a des raisons de faire une distinction entre les quatre fonctions financières que sont les services bancaires, les services de fiducie, le commerce des valeurs mobilières et l'assurance en fonction des risques de conflit d'intérêts et des différences fondamentales qui existent entre les caractéristiques inhérentes aux portefeuilles respectifs de ces quatre domaines.
- Il faudrait faire faire une étude pour aider les décisionnaires à bien comprendre l'évolution probable des services financiers : quelles sont les grandes forces qui façonneront l'avenir de cette industrie? Quels en seront les résultats probables? Quel rôle joueront les systèmes de distribution électroniques? Quels seront les produits et services nouveaux et qui les offrira? Quelles en seront les répercussions sur les institutions actuelles? Sur les lois et règlements visant les services financiers?

**15. L'Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles (ACCAM) (92 sociétés mutuelles canadiennes d'assurances IARD et 19 membres associés, des sociétés d'assurance mutuelles américaines en exploitation aux États-Unis)**

- L'ACCAM recommande que, lorsqu'une société se trouve dans une situation financière telle que sa capacité de payer dépasse de loin le montant total des demandes d'indemnisation auxquelles elle pourrait avoir à faire face, celle-ci soit autorisée à ne faire préparer un rapport sur sa situation financière par un actuaire qu'une fois tous les trois ans et non pas tous les ans. Les exigences actuelles entraînent des coûts additionnels sans qu'il n'en découle d'avantages substantiels.
- Le gouvernement fédéral et les provinces devraient s'entendre sur un processus et un calendrier de modification des lois fédérales et provinciales régissant les institutions financières.
- Les emprunts des sociétés d'assurances IARD sont limités à 2 p. 100 de leur actif total. Les restrictions en la matière devraient tenir compte de la santé financière des compagnies (volume des primes souscrites) et non seulement de l'actif.
- Le niveau des réserves que les compagnies d'assurances IARD sont tenues de conserver est insuffisant pour garantir la survie des compagnies en cas de catastrophe majeure. Il faut le relever.
- Il n'est pas nécessaire d'apporter d'importantes révisions à la législation régissant les institutions financières.
- Les réformes des lois et règlements ont entraîné une concentration indésirable dans le secteur des services financiers; les banques sont devenues trop puissantes; on devrait leur interdire de distribuer des produits d'assurance par l'intermédiaire de leurs réseaux de succursales et leur imposer des restriction quant au placement de produits d'assurance.

- L'ACCAM recommande que le gouvernement étudie les forces qui expliquent l'accroissement de la part du marché des services financiers qu'accaparent les six grandes institutions de dépôt.

#### **16. Association canadienne des individus retraités (ACIR)**

- L'ACIR craint que la concentration dans le secteur des services financiers ne finisse par avoir des effets fâcheux sur les services offerts aux consommateurs.
- Il faudrait encourager les banques étrangères à entrer sur le marché canadien.
- L'ACIR ne croit pas comme d'autres que la réforme a eu dans l'ensemble des effets heureux sur le secteur des services financiers; elle a principalement permis aux banques d'absorber des sociétés de fiducie et des courtiers en valeurs mobilières du Canada.
- L'ACIR a des réserves quant à l'aptitude des banques à conseiller leurs clients au sujet de leurs placements dans des fonds communs de placement et d'autres types d'investissements; d'après des informations provenant du Canada et des États-Unis, les banques n'ont pas une très bonne feuille de route lorsqu'il s'agit de conseiller leurs clients sur leurs placements sur le marché hors cote.
- L'ACIR a des inquiétudes relativement à la confidentialité des renseignements personnels et aux conflits d'intérêts si la part des droits et commissions de courtage dans les revenus des banques augmente.
- Le BSIF devrait prendre les devants et informer les consommateurs de leurs droits vis-à-vis des institutions financières.
- L'ACIR est pour l'harmonisation des réglementations fédérale et provinciales.
- Il ne faut pas autoriser les banques à se servir de leurs listes de déposants ou de tout autre renseignement concernant leurs déposants pour les fins de leurs activités de courtage ou d'assurance.

#### **17. Association canadienne de normalisation (ACN)**

- L'ACN est actuellement en train de diriger une concertation nationale en vue d'élaborer du code type pour la protection des renseignements personnels; un texte provisoire a été publié à des fins de consultation au début de 1995; le comité de rédaction est en train d'examiner les commentaires reçus du public.
- Le code type de l'ACN fixera des normes nationales minimales pour un traitement équitable de l'information portant notamment sur les points suivants : comment les renseignements personnels sont recueillis, conservés, mis à jour, utilisés et divulgués. Il affirmera aussi le droit de toute personne de prendre connaissance des renseignements qui la concernent.

- L'application du code sera facultative.

## **18. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada**

- La totalité du secteur privé, et pas seulement les institutions financières, devrait être tenu de respecter un code de justes pratiques en matière d'information auquel serait associé un mécanisme de surveillance.
- La prestation de tous les services financiers à un guichet unique entraîne le risque d'une accumulation excessive de renseignements personnels délicats entre les mains d'une poignée de sociétés.
- Le Commissaire est tout à fait contre la présence de dispenses générales en matière de divulgation dans certains contrats relatifs à des cartes bancaires ou à des codes de sécurité personnels.
- Le respect du code de l'ACN est facultatif; il faut un mécanisme d'exécution efficace pour que le code ait quelque chance d'être utile; on a absolument besoin d'un mécanisme indépendant de surveillance et d'exécution; le Québec possède un bon modèle de ce qu'il est possible de faire car il a adopté des mesures législatives de protection des renseignements personnels dans le secteur privé.
- D'après une étude réalisée pour le compte du ministère de la Justice sur la protection des renseignements personnels dans les entreprises privées de compétence fédérale, il importe d'imposer en priorité aux banques des règles de protection des renseignements personnels; le code type de l'Association des banquiers canadiens est appliqué à des degrés très divers par les membres de l'Association.

## **19. Democracy Watch**

- Cette organisation propose la création d'une association des consommateurs de services financiers (organisme à but non lucratif indépendant de régie fédérale financé et dirigé par ses membres) pour amener les institutions financières à rendre compte davantage de leurs actes aux collectivités et aux entreprises. Cette association fournirait aux consommateurs des renseignements sur les institutions financières, s'occuperait des plaintes et des préoccupations des consommateurs au sujet des institutions financières et faciliterait une véritable participation des consommateurs à l'élaboration de la politique.



## **ANNEXE 4**

### **MÉMOIRES SUPPLÉMENTAIRES**

---

Des mémoires supplémentaires ont été soumis par l'Association des banquiers canadiens et l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.



**LA RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS :  
MÉMOIRE COMPLÉMENTAIRE**

**PRÉSENTÉ AU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE DANS LE CADRE DE SA RÉVISION DE LA  
RÉFORME DES SERVICES FINANCIERS FÉDÉRALE DE 1992**

**MAI 1995**

**ASSOCIATION DES BANQUIERS CANADIENS**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I.</b>	<b><u>INTRODUCTION</u></b> .....	1
<b>II.</b>	<b><u>RECOMMANDATIONS DE NOTRE MÉMOIRE DU 6 AVRIL</u></b> .....	2
<b>III.</b>	<b><u>RECOMMANDATIONS SUPPLÉMENTAIRES</u></b> .....	3
	<i>Partie II</i> .....	3
	1. <u>Réserve quant à l'exercice des pouvoirs</u> (par. 15(2)) .....	3
	<i>Partie V</i> .....	4
	2. <u>Versements au compte capital déclaré</u> (par. 66(2)) .....	4
	<i>Partie VI</i> .....	4
	3. <u>Interdiction de déléguer certains pouvoirs</u> (par. 198(f)) .....	4
	4. <u>Nomination des administrateurs</u> (art. 177) .....	5
	5. <u>Résolutions unanimes des administrateurs</u> (art. 180 à 187) .....	5
	6. <u>Registre de présence</u> (par. 186(2)) .....	5
	7. <u>Vente d'éléments d'actif</u> (art. 232) .....	6
	8. <u>Conservation des livres</u> (par. 239(1)) .....	6
	9. <u>Principes comptables</u> (par. 308(4)) .....	7
	<i>Partie VIII</i> .....	7
	10. <u>Garanties et indemnisations</u> (par. 414(2)) .....	7
	11. <u>Nantissement d'éléments d'actif - Transactions négligeables</u> (art. 419) ..	8
	12. <u>Garanties exigibles de certains emprunteurs</u> (art. 427) .....	8
	13. <u>Soldes non réclamés</u> (par. 438(1) et alinéas 439(2)a) et b)) .....	9
	<i>Partie IX</i> .....	9
	14. <u>Défaut</u> (art. 472) .....	9
	15. <u>Cession d'éléments d'actif - Prêts consortiaux</u> (art. 482) .....	10
	<i>Partie XI</i> .....	10
	16. <u>Exception en matière d'opérations avec apparentés - filiales régies par une loi provinciale</u> (par. 489(3)) .....	10
	<i>Partie XII</i> .....	11
	17. <u>Aliénation</u> (art. 520) .....	11
	<i>Partie XIII</i> .....	11
	18. <u>Examen conjoint des banques de l'annexe II</u> (art. 533) .....	11
	<i>Partie XV</i> .....	12
	19. <u>Fausse déclarations</u> (art. 565) .....	12
<b>IV.</b>	<b><u>MODIFICATIONS AUX RÈGLEMENTS ET AUX LIGNES DIRECTRICES</u></b> .....	12
	1. <u>Communication des taux d'intérêt - comptes de dépôt</u> (art. 3) .....	12
	2. <u>Approbation des administrateurs</u> (art. 12) .....	13
	3. <u>Titrisation de l'actif / cession d'éléments d'actif financiers avec recours</u> ..	13
<b>V.</b>	<b><u>MODIFICATIONS AUX LOIS CONNEXES</u></b> .....	14
	<i>Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt</i> .....	14
	1. <u>Soldes non réclamés</u> (art. 424) .....	14
	<i>Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières</i> .....	14
	2. <u>Annexe de la Loi sur le BSFI</u> .....	14

## I. INTRODUCTION

La révision de la législation des services financiers de 1997 devrait mettre l'accent sur la création d'un cadre réglementaire favorisant la concurrence entre les institutions financières dans l'intérêt des consommateurs. Il est essentiel que la législation soit efficace si l'on désire s'assurer que les normes réglementaires nécessaires n'entravent pas les forces du marché qui sont à l'avantage des consommateurs. Toutes les parties intéressées doivent travailler de concert afin de cerner les changements qui s'imposent pour rationaliser la législation des services financiers et procurer aux institutions financières la souplesse voulue pour répondre efficacement aux besoins des consommateurs.

Le 6 avril 1995, l'Association des banquiers canadiens (ABC) a déposé devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (le «Comité») un mémoire intitulé *Réglementation des services financiers : la primauté du choix du consommateur* (le «premier mémoire») dans le cadre de la révision de la réforme des services financiers fédérale de 1992. Nous nous sommes alors engagés à présenter un mémoire complémentaire portant sur la liste plus détaillée des modifications proposées à la *Loi sur les banques* et aux autres lois du secteur financier connexes.

Si la réforme législative de 1992 marque un progrès important, elle demeure toutefois incomplète. Il reste en effet de nombreux enjeux à considérer. Certains aspects de la réforme sont problématiques ou inutilement fastidieux. En outre, les changements du marché ont suscité de nouveaux enjeux. Il est heureux que l'État fédéral ait choisi, en 1992, de réviser la législation après cinq ans. Cette refonte lui permet, ainsi qu'à l'industrie, de réagir à l'évolution considérable que connaît le secteur des services financiers. La révision de 1997 offre l'occasion de terminer le processus de révision entrepris en 1992 et de mettre la dernière main à un cadre réglementaire favorisant un secteur des services financiers concurrentiel, axé sur les consommateurs.

Le premier mémoire que nous avons présenté au Comité sénatorial porte sur de nombreux enjeux de politique publique qui seront probablement abordés dans le cadre de la révision de 1997. Il présente également certains aspects plus détaillés de la législation de 1992 qui doivent aussi être examinés<sup>1</sup>. Vous trouverez ci-après un aperçu des principales recommandations de notre premier mémoire, suivi des grands enjeux soulevés par la *Loi sur les banques*, la réglementation et les autres lois connexes.

---

<sup>1</sup>

Le récent mémoire présenté par l'ABC au gouvernement fédéral, *Response to White Paper: Enhancing the Safety and Soundness of the Canadian Financial System*, traite de la surveillance de la réglementation du secteur financier. Ce document, de même que les deux mémoires déposés devant le Comité par l'ABC, offrent une vue d'ensemble complète des changements que notre industrie recommande en vue de rationaliser la réglementation des services financiers et d'en réduire le fardeau et les coûts inutiles.

## II. RECOMMANDATIONS DE NOTRE MÉMOIRE DU 6 AVRIL

Le premier mémoire que nous avons présenté au Comité soulève un certain nombre de questions reliées à la réforme de la législation fédérale des institutions financières de 1992. Voici un résumé des recommandations qu'il comporte. Par souci de commodité, nous avons inclus les numéros de page de notre premier mémoire qui font référence à ces questions.

- \* ***Distribution d'assurance*** -- Le consommateur bénéficie d'un meilleur choix de produits et services plus pratiques et plus innovateurs, lorsqu'une banque peut offrir de l'assurance à ces clients. Nous recommandons que toutes les institutions de dépôt aient la possibilité de concurrencer sur le marché de la distribution d'assurance (pages 19 et 20, 35 à 41).
- \* ***Règles régissant les opérations avec apparentés*** -- Les dispositions applicables aux opérations avec apparentés (partie XI de la *Loi sur les banques*) imposent un régime coûteux et inutilement contraignant. Nous recommandons une révision approfondie afin de simplifier ces dispositions et d'en rendre la portée et l'application plus réalistes (pages 21 et 22).
- \* ***Dispositions relatives aux intérêts minoritaires*** -- Les règles régissant les intérêts minoritaires limitent les banques qui souhaitent acquérir une participation dans une entreprise, en particulier à l'étranger. Il convient de réexaminer ces dispositions dans l'optique d'en réduire au minimum l'impact sur la compétitivité des institutions financières canadiennes (pages 29 et 30).
- \* ***Crédit-bail*** -- Les restrictions applicables aux institutions financières en matière de crédit-bail automobile et de crédit-bail de meubles meublants ont inutilement permis aux sociétés étrangères de dominer ce segment du marché. Les institutions financières canadiennes devraient être autorisées à offrir ce type de financement aux Canadiens (pages 9, 19 et 20).
- \* ***Pouvoirs internes en matière de services financiers*** -- Le modèle fédéral, qui permet aux institutions financières de procurer par le biais d'une filiale les services qu'elles ne sont pas autorisées à offrir directement, impose des coûts supplémentaires aux institutions financières et restreint leur capacité de se doter des structures organisationnelles les mieux adaptées aux activités d'un groupe financier. L'inefficacité de ce modèle revêt une importance majeure dans des secteurs aussi concurrentiels que le traitement de l'information et les services fiduciaires. Au nombre des domaines où l'élargissement des pouvoirs internes des banques serait bénéfique, mentionnons l'exercice des activités des sociétés de financement spécial et des sociétés de courtage immobilier (autorisées à l'interne dans le cas des sociétés de fiducie). Étant donné que les banques et les sociétés de fiducie sont en concurrence en ce qui a trait au marché des particuliers, il n'est pas logique, par exemple, qu'une banque soit tenue d'offrir ses services fiduciaires par le biais d'une filiale alors qu'une société de fiducie peut offrir ce type d'activité à l'interne (pages 30 et 31).

- \* **Harmonisation des réglementations fédérale et provinciales** -- Les efforts déployés par les gouvernements fédéral et provinciaux en vue d'harmoniser la législation des services financiers du Canada sont inefficaces. Il faut envisager des solutions de rechange afin de résoudre le grave problème des chevauchements législatifs. L'ABC recommande un modèle de rationalisation de la législation des services financiers de manière à ce que les institutions financières ne soient régies que par une seule autorité de réglementation (pages 31 à 33).
- \* **Obligation d'établir une filiale** -- L'ABC est en faveur du retrait des exigences relatives à l'établissement d'une filiale dans le cas des banques étrangères qui exercent des activités au Canada. Cependant, tout changement à cette restriction devrait être subordonné à l'atteinte d'un traitement réglementaire plus équitable des banques canadiennes à l'étranger (par exemple, l'élimination des restrictions de la Loi américaine (Glass-Steagall) quant aux affiliations des banques avec des firmes de courtage en valeurs mobilières) (pages 48 et 49).

### III. RECOMMANDATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Nous présentons ci-après une liste des questions réglementaires plus détaillées qui ne sont pas traitées dans le premier mémoire déposé par l'ABC devant le Comité.

Bien que la plupart des recommandations contenues dans la présente section aient trait à la *Loi sur les banques*, nous sommes en faveur de changements comparables, lorsque c'est pertinent, à la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, à la *Loi sur les sociétés d'assurances* et à la *Loi sur les associations coopératives de crédit*.

Veuillez prendre note que toutes les références législatives se rapportent à la *Loi sur les banques*, sauf indication contraire. Les recommandations qui suivent ne sont pas classées par ordre de priorité, mais plutôt selon l'ordre de présentation des dispositions de la *Loi sur les banques* auxquelles nous faisons référence.

#### *Partie II*

#### 1. Réserve quant à l'exercice des pouvoirs (par. 15(2))

##### *Enjeu :*

Le paragraphe 15(2) stipule qu'une banque ne peut exercer ses pouvoirs ou son activité commerciale en violation de la *Loi sur les banques*. La version anglaise de l'alinéa 15(2) fait toutefois référence aux pouvoirs «restreints» (*restricted powers*) en vertu de la *Loi sur les banques*. Les banques sont, dans certains cas, autorisées à exercer certains «pouvoirs», bien que ces pouvoirs soient restreints à certains égards. Pour être claire, la version anglaise de cette disposition devrait faire référence aux activités «interdites» (*prohibited activities*) en vertu de la *Loi sur les banques*.

**Recommandation :**

La version anglaise de l'alinéa 15(2) devrait être modifiée de manière à stipuler qu'une banque ne peut exercer des pouvoirs interdits (*prohibited powers*) en vertu de la *Loi sur les banques*.

**Partie V****2. Versements au compte capital déclaré (par. 66(2))****Enjeu :**

La législation du secteur financier ne permet pas aux institutions financières de verser au compte capital déclaré une partie seulement de l'apport reçu en contrepartie d'une action émise, sans décaissement effectif. Reconnu dans le droit des sociétés par actions du Canada (voir, par exemple, le paragraphe 26(3) de la *Loi sur les sociétés par actions*), ce concept facilite la planification fiscale (en ce qu'il permet d'apparier le capital déclaré et le capital versé à la suite d'une réorganisation financière).

**Recommandation :**

Le paragraphe 66(2) devrait être modifié afin de permettre à une banque de verser au compte capital déclaré la totalité ou une partie de l'apport reçu en contrepartie d'une émission d'actions.

**Partie VI****3. Interdiction de déléguer certains pouvoirs (par. 198(f))****Enjeu :**

Le paragraphe 198(f) prévoit que les administrateurs ne peuvent déléguer le pouvoir d'autoriser le versement d'une commission sur une émission de valeurs mobilières. Cette interdiction est inutilement contraignante et impose au conseil d'administration une responsabilité qui frôle la microgestion des affaires générales de la banque. En outre, le paragraphe 198(c) confère au conseil d'administration la surveillance de toutes les émissions de valeurs mobilières puisqu'il exige que ce dernier précise les modalités de chaque émission de valeurs mobilières.

**Recommandation :**

Le paragraphe 198(f) devrait être retiré.

**4. Nomination des administrateurs (art. 177)*****Enjeu :***

L'article 165 autorise les administrateurs à déterminer, par règlement administratif, leur nombre minimal et maximal. L'article 177 porte sur la nomination des administrateurs par le conseil d'administration lorsqu'il s'agit de combler les «vacances». Ceci inclut la possibilité pour les administrateurs de pourvoir à un poste vacant lorsque les actionnaires ont élu plus du nombre minimal, mais moins du nombre maximal des administrateurs. Le paragraphe 43(2) de la *Loi sur les banques* de 1980 («l'ancienne *Loi sur les banques*») était explicite à cet égard.

***Recommandation :***

Pour plus de certitude, l'article 177 devrait être modifié afin de préciser que le conseil d'administration peut combler un poste vacant au conseil d'administration, lorsque les actionnaires ont élu au moins le nombre minimal d'administrateurs, mais non pas le nombre maximal. Le libellé de cette modification pourrait être similaire à celui du paragraphe 43(2) de l'ancienne *Loi sur les banques*.

**5. Résolutions unanimes des administrateurs (art. 180 à 187)*****Enjeu :***

L'actuelle *Loi sur les banques* ne renferme aucune disposition autorisant les administrateurs et les comités à adopter des résolutions unanimes tenant lieu d'assemblée. Il s'agit d'un concept reconnu dans la législation régissant les sociétés par actions du Canada (voir le paragraphe 117(1) de la *Loi sur les sociétés par actions*). Cette mesure est efficace et permet de réduire les coûts de régie des sociétés.

***Recommandation :***

La *Loi sur les banques* devrait comprendre une disposition autorisant les administrateurs à approuver par écrit des résolutions unanimes tenant lieu d'assemblée du conseil d'administration et des comités des administrateurs.

**6. Registre de présence (par. 186(2))*****Enjeu :***

Le paragraphe 186(2) exige que l'avis d'assemblée annuelle envoyé aux actionnaires soit accompagné d'un extrait du registre indiquant les réunions auxquelles les administrateurs ont assisté au cours des douze mois précédant l'envoi de l'avis. La rémunération relative à la participation des administrateurs est déclarée en fonction de l'exercice financier. Dans le cas des banques de l'annexe I, l'exercice financier se termine le 31 octobre, alors que l'envoi de

l'avis d'assemblée annuelle s'effectue habituellement au mois de décembre. Il serait plus approprié que les actionnaires soient informés des réunions auxquelles ont assisté les administrateurs pendant le dernier exercice financier, de façon à pouvoir mieux évaluer la rémunération des administrateurs et le rendement de l'entreprise en fonction de leur participation aux réunions au cours de la même période.

***Recommandation :***

Le paragraphe 186(2) devrait être modifié de manière à exiger que l'extrait du registre de présence fasse état des réunions tenues au cours de l'exercice financier le plus récent, plutôt qu'au cours des douze derniers mois précédant l'envoi de l'avis. En outre, il serait peut-être plus approprié de transférer cette exigence au paragraphe 8(2) du Règlement sur le formulaire de procuration.

**7. Vente d'éléments d'actif (art. 232)**

***Enjeu :***

Le paragraphe 273(5) de l'ancienne *Loi sur les banques* n'a pas été reporté dans la Loi adoptée en 1991. L'ancien paragraphe 273(5) stipule que, dès l'approbation d'un contrat de vente par le gouverneur en conseil, la banque acheteuse assume les obligations de la banque vendeuse, prévues au contrat. L'article 232, qui porte sur la vente d'éléments d'actif d'une banque à une institution financière, devrait inclure une disposition similaire.

***Recommandation :***

L'article 232 devrait être modifié afin de comporter une disposition similaire à celle que prévoit le paragraphe 273(5) de l'ancienne *Loi sur les banques* en matière de transfert d'obligations.

**8. Conservation des livres (par. 239(1))**

***Enjeu :***

Le paragraphe 239(1) stipule que les livres «visés à l'article 238» sont conservés au siège de la banque ou en tout lieu au Canada convenant au conseil. Ces livres comprennent les registres quotidiens des transactions effectuées par les clients de la banque. L'ancienne *Loi sur les banques* prévoyait une disposition similaire (par. 155(3)) qui ne s'appliquait qu'aux livres de l'entreprise. Le paragraphe 238(1) englobe dans une large mesure les livres de l'entreprise. Puisque rien ne semble justifier un élargissement de la portée de l'ancien paragraphe 115(3), nous présumons que le paragraphe 239(1) ne devrait s'appliquer qu'au paragraphe 238(1).

**Recommandation :**

La référence du paragraphe 239(1) à l'article 238 devrait être remplacée par une référence au paragraphe 238(1).

**9. Principes comptables (par. 308(4))****Enjeu :**

Le paragraphe 308(4) stipule que les principes comptables généralement reconnus s'appliquent aux rapports et états financiers visés à l'alinéa (3)b). L'alinéa (3)b) fait référence aux «autres renseignements» et non pas aux rapports et états financiers. C'est au paragraphe (2) qu'il est fait mention des rapports et états financiers, et non au paragraphe (4).

**Recommandation :**

Le paragraphe 308(4) devrait être modifié pour faire référence au paragraphe (2) plutôt qu'à l'alinéa 3b).

**Partie VIII****10. Garanties et indemnisations (par. 414(2))****Enjeu :**

Le paragraphe 414(1) restreint la capacité des banques d'offrir des garanties. Le paragraphe (2) stipule que le paragraphe (1) ne s'applique pas à l'indemnisation visée à l'article 212. Les garanties et les indemnisations sont deux concepts distincts. L'indemnisation crée une responsabilité de premier ordre, tandis que la garantie donne lieu à une responsabilité secondaire au cas où les efforts de recouvrement à l'égard du débiteur principal seraient infructueux. La disposition prévue au paragraphe (2) confond ces deux concepts.

**Recommandation :**

Le paragraphe 414(2) est inutile et devrait être retiré de la *Loi sur les banques*.

**11. Nantissement d'éléments d'actif - Transactions négligeables (art. 419)*****Enjeu :***

L'article 419 impose une restriction à la capacité d'une banque de grever ses éléments d'actif d'une sûreté. Cette restriction s'applique quelle que soit l'importance des éléments d'actif grevés d'une sûreté par rapport à l'ensemble de l'actif de la banque. Bien que le surintendant soit autorisé à approuver par écrit les sûretés et à désigner les catégories qui échappent à cette restriction ainsi que le montant maximal des biens qui n'y sont pas assujettis, il s'agit tout de même de contraintes qui limitent les activités de nantissement des banques et imposent au surintendant un processus administratif inutile à l'égard des transactions de nantissement de peu d'importance.

***Recommandation :***

L'article 419 devrait être modifié afin d'inclure un plafond, en pourcentage de l'actif de la banque, en deça duquel une banque pourrait grever ses biens d'une sûreté sans approbation réglementaire.

**12. Garanties exigibles de certains emprunteurs (art. 427)*****Enjeu :***

Les dispositions relatives aux garanties exigibles de certains emprunteurs reposent sur des concepts juridiques qui sont quelque peu désuets et peu commodes compte tenu des régimes d'enregistrement provinciaux des garanties grevant les biens personnels. Ces dispositions ont été reportées dans la Loi de 1992 sans modification notable. Bien que nécessitant une mise à jour, ces dispositions continuent de répondre à un objectif valable. En permettant l'exploitation d'un système d'enregistrement national, ce régime pourrait se révéler moins coûteux que le recours aux différents systèmes d'enregistrement provinciaux. Cette réduction de coût pourrait se traduire par une diminution des coûts d'emprunt, à l'avantage du consommateur.

Au cours de la dernière révision de la *Loi sur les banques*, l'ABC a préparé une proposition visant la refonte de ces dispositions. L'ABC entend soulever de nouveau cet enjeu dans le but de proposer des modifications plus actuelles en ce qui a trait à ces dispositions.

***Recommandation :***

Nous proposons une révision des dispositions prévues à l'article 427 en matière de garanties qui soit similaire à la refonte proposée par l'ABC en 1987. Nous croyons que, moyennant quelques modifications, un régime plus efficace et plus à jour pourrait facilement être incorporé dans le cadre de la révision de 1997.

**13. Soldes non réclamés (par. 438(1) et alinéas 439(2)a) et b))*****Enjeu :***

Ces dispositions portent sur les comptes dormants. Les articles 438 et 439 s'appliquent aux dépôts à terme, même lorsque le client détient un compte de chèque ou d'épargne actif. Dans l'intérêt du client, ces dispositions ne devraient pas s'appliquer lorsque le titulaire du dépôt à terme possède un autre compte actif, puisque ce déposant fait toujours partie des clients actifs de la banque.

***Recommandation :***

L'article 438 devrait inclure une exception applicable aux dépôts à terme des clients qui détiennent un autre compte actif. Les exigences des articles 438 ou 439 quant à l'expédition d'un avis devraient plutôt être déterminées d'après l'état inactif des comptes de dépôt connexes.

***Partie IX*****14. Défaut (art. 472)*****Enjeu :***

Les dispositions prévues à l'article 472 en cas de défaut constituent un moyen inestimable de permettre aux banques d'aider certaines entreprises qui éprouvent des difficultés financières. Toutefois, le délai de deux ans applicable aux intérêts de groupe financier est quelque peu restrictif. Par exemple, dans de nombreux cas, les banques adoptent des pratiques commerciales prudentes qui prévoient la conversion du prêt-problème en actions privilégiées. La législation de l'impôt sur le revenu prévoit un délai de cinq ans dans ce type d'intervention (voir l'alinéa 248(1)e) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*).

***Recommandation :***

L'ABC recommande que l'article 472 soit modifié afin de permettre un délai de cinq ans plutôt qu'une période de deux ans. On éviterait ainsi que les institutions financières soient forcées de demander à l'État une prolongation du délai chaque fois que ce type d'opération dépasse deux ans. On augmenterait ainsi la probabilité que l'institution financière trouve une solution permettant d'assurer la continuité de l'exploitation dans le cas des emprunteurs qui éprouvent des difficultés financières.

**15. Cession d'éléments d'actif - Prêts consortiaux (art. 482)*****Enjeu :***

Les prêts consortiaux sont souvent inscrits dans les livres de la banque chef de file avant leur «distribution» aux autres prêteurs. La cession du prêt à d'autres participants constitue une cession d'éléments d'actif et est assujettie à une limite de dix pour cent de l'actif de la banque, que celle-ci agisse à titre d'«acheteur» ou de «vendeur» de la part cédée. L'acheteur d'un prêt consorsial, surtout dans le cas d'une petite banque, pourrait se trouver dans une position où une série de prêts consortiaux non reliés, provenant d'une même banque chef de file, constituerait une «série d'opérations effectuées avec la même partie» dont la valeur excéderait la limite de dix pour cent, même si la dette sous-jacente est le fait d'emprunteurs différents.

Bien que l'article 482 permet au surintendant d'autoriser par écrit une banque à effectuer une opération qui excède la limite de dix pour cent, ce processus fastidieux peut constituer un désavantage sur le plan de la concurrence pour un partenaire qui souhaiterait prendre part à un prêt consorsial, par rapport à d'autres banques qui n'auraient pas à obtenir l'autorisation du Bureau du surintendant des institutions financières. Pour le vendeur, cette restriction réduit l'offre de participants potentiels à un prêt consorsial.

L'ABC est d'avis que les prêts consortiaux ne font pas partie du type d'opérations que vise l'article 482.

***Recommandation :***

Le paragraphe 482(1) devrait être modifié afin d'exclure les prêts consortiaux de la série d'opérations visées à l'article 482, sauf si la série d'opérations concerne un même emprunteur. Autre solution de rechange : le Règlement sur les titres de créance soustraits aux interdictions relatives à l'actif pourrait être modifié de manière à ce que la définition de «largement distribués» inclue les prêts consortiaux. En attendant ce changement législatif ou réglementaire, le surintendant peut souhaiter fournir aux institutions financières fédérales une autorisation préalable écrite ayant trait aux prêts consortiaux au titre du paragraphe 482(1).

***Partie XI*****16. Exception en matière d'opérations avec apparentés - filiales régies par une loi provinciale (par. 489(3))*****Enjeu :***

Le paragraphe 489(3) crée une exception aux règles régissant les opérations avec apparentés (partie XI de la *Loi sur les banques*) dans le cas des institutions financières déjà assujetties à une réglementation provinciale en matière d'opérations avec apparentés. Il n'est pas clair que cette exception s'appliquerait aux institutions financières constituées en vertu d'une loi

fédérale, mais assujetties à une réglementation provinciale. Par exemple, l'exception semblerait s'appliquer à une filiale de courtage en valeurs mobilières constituée en vertu d'une loi provinciale, mais non pas à une filiale de courtage en valeurs mobilières constituée en vertu d'une loi fédérale. Nous ne croyons pas que ce soit l'intention de l'État fédéral d'exclure arbitrairement ce groupe de cette exception.

***Recommandation :***

Le paragraphe 489(3) devrait être modifié afin de s'appliquer aux institutions financières qui sont régies en vertu d'une loi provinciale et assujetties aux règles régissant les opérations avec apparentés, qu'elles soient constituées en vertu d'une loi provinciale ou fédérale.

***Partie XII***

**17. Aliénation (art. 520)**

***Enjeu :***

L'article 518 stipule qu'une banque étrangère et toute entité qui a des liens avec elle ne peuvent obtenir un intérêt de groupe financier dans une filiale de banque étrangère. L'article 520 donne au ministre l'autorité d'ordonner à la banque étrangère de se départir de sa filiale. Afin d'assurer le respect de l'article 518, le ministre devrait aussi avoir le pouvoir d'ordonner à une entité qui a des liens avec une banque étrangère de se départir de ses intérêts dans la filiale de la banque étrangère.

***Recommandation :***

L'article 520 devrait être modifié afin d'autoriser le ministre à émettre un ordre d'aliénation à l'endroit d'une entité qui a des liens avec une banque étrangère.

***Partie XIII***

**18. Examen conjoint des banques de l'annexe II (art. 533)**

***Enjeu :***

Les banques de l'annexe II dont la société mère est américaine font l'objet d'examen distincts de la part du BSIF et de la Federal Reserve. Il s'agit d'un dédoublement qui exige des ressources considérables de la part des deux gouvernements de même que des institutions.

**Recommandation :**

Étant donné le nombre de filiales de banques américaines au Canada, un système de vérification entre les États-Unis et le Canada devrait être établi. Le régime actuellement en place entre l'Australie et l'Angleterre pourrait servir à titre de précédent. Cependant, un tel système de vérification ne devrait être envisagé que dans le cas où le pays de la société mère d'une banque de l'annexe II prévoit des dispositions réciproques en matière d'examen des banques canadiennes.

**Partie XV****19. FausseS déclarations (art. 565)****Enjeu :**

L'article 565 fait référence aux garanties données en vertu de l'article 426. Nous croyons que la référence devrait s'appliquer aux garanties données en vertu des articles 426 et 427.

**Recommandation :**

La référence à l'article 426 de l'article 565 devrait être modifiée pour inclure les articles 426 et 427. Autre solution de rechange : l'article 565 pourrait simplement faire référence aux garanties données en vertu de la *Loi sur les banques*.

**IV. MODIFICATIONS AUX RÈGLEMENTS ET AUX LIGNES DIRECTRICES*****Règlement sur la communication de l'intérêt*****1. Communication des taux d'intérêt - comptes de dépôt (art. 3)****Enjeu :**

L'article 3 exige que la banque remette, dans le cas d'un compte de dépôt pour lequel un état de compte est fourni, un avis écrit au client «avant ou au moment d'ouvrir le compte». Ce libellé ne tient pas compte des besoins et circonstances ayant trait aux clients qui désirent avoir recours à l'électronique pour effectuer leurs transactions (par ex., par téléphone ou télécopieur).

**Recommandation :**

L'article 3 devrait être modifié afin de permettre la communication des taux d'intérêt après l'ouverture du compte lorsque celle-ci est effectuée au moyen de l'électronique.

## *Règlement sur la protection de l'actif*

### **2. Approbation des administrateurs (art. 12)**

#### *Enjeu :*

Le Règlement sur la protection de l'actif stipule que les administrateurs de la banque doivent fixer le niveau de protection approprié (caution et assurance) de l'actif de la banque. En imposant cette obligation, la législation établit une supposition quant au rôle des administrateurs d'une institution financière. La protection de l'actif est une fonction de gestion qui relève généralement de spécialistes de l'entreprise. Comme dans le cas des autres questions de gestion, les administrateurs devraient avoir la souplesse de pouvoir déléguer cette responsabilité à des personnes qui sont précisément formées pour effectuer ce type d'évaluation.

#### *Recommandation :*

La référence spécifique à l'approbation des administrateurs qui figure à l'article 12 du Règlement sur la protection de l'actif devrait être retirée afin de permettre aux administrateurs de déléguer la responsabilité de fixer le niveau de protection approprié de l'actif de la banque.

#### *Lignes directrices B-5 et D-4*

### **3. Titrisation de l'actif / cession d'éléments d'actif financiers avec recours**

#### *Enjeu :*

La titrisation de l'actif est un processus qui permet aux institutions financières de mobiliser des éléments d'actif (par exemple, prêts, créances de carte de crédit) et de vendre les titres ainsi créés. La titrisation est populaire aux États-Unis et ailleurs comme moyen de faciliter l'accès aux capitaux et, dans le cas des institutions financières, de réduire le risque d'investissement et de le diversifier.

La titrisation est un phénomène récent au Canada. À l'heure actuelle, les lignes directrices de la réglementation fédérale, alliées à des principes comptables rigoureux, contribuent à la progression plus lente du marché de la titrisation de l'actif au Canada, comparativement aux États-Unis. Le BSIF a établi des critères en matière de titrisation de l'actif qui, s'ils ne sont pas respectés, contraignent les banques à accroître leur capital. Ces critères sont trop sévères comparativement à ceux des États-Unis et rendent le processus de titrisation plus coûteux et moins attrayant pour les institutions financières sous réglementation fédérale canadienne.

En permettant aux institutions financières canadiennes de concurrencer à égalité avec leurs homologues américaines, la modification des règles encouragerait la titrisation de l'actif, ce qui permettrait d'améliorer l'accès au capital, aurait un impact positif sur l'efficacité du marché et procurerait aux institutions financières de meilleures possibilités de mieux gérer le risque de leurs portefeuilles d'investissement.

**Recommandation :**

Les lignes directrices du BSIF devraient être modifiées pour permettre aux activités de titrisation de l'actif au Canada de concurrencer celles d'autres pays, tels que les États-Unis.

## **V. MODIFICATIONS AUX LOIS CONNEXES**

### ***Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt***

#### **1. Soldes non réclamés (art. 424)**

**Enjeu :**

Compte tenu de la *Loi sur les biens immatériels non réclamés* que propose l'Ontario, il serait approprié de clarifier les responsabilités des sociétés de fiducie en ce qui a trait à la gestion et au versement des soldes non réclamés en vertu de l'article 424.

**Recommandation :**

L'article 424 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* devrait être révisé et modifié à la lumière de la législation provinciale éventuelle et proposée à l'égard des biens immatériels non réclamés.

### ***Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières***

#### **2. Annexe de la Loi sur le BSFI**

**Enjeu :**

L'annexe de la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières* (la «Loi sur le BSFI») fait référence à la *Loi sur les banques*, à la *Loi sur les sociétés d'assurances* ainsi qu'aux anciennes *Loi sur les sociétés de prêt* et *Loi sur les compagnies fiduciaires*. Ces deux dernières lois n'existent plus, car elles ont été fusionnées.

**Recommandation :**

Les références à la *Loi sur les sociétés de prêt* et à la *Loi sur les compagnies de fiducie* qui figurent à l'annexe de la Loi sur le BSFI devraient être annulées. En outre, il faudrait ajouter une référence à la *Loi sur les sociétés de fiducie*.

**PROBLÈMES DE FORME  
DE LA  
*LOI SUR LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES***

**PRÉSENTÉ AU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE DANS LE CADRE DE SA RÉVISION DE LA  
RÉFORME DES SERVICES FINANCIERS FÉDÉRALE DE 1992**

**MAI 1995**

**ASSOCIATION CANADIENNE DES COMPAGNIES  
D'ASSURANCES DE PERSONNES INC.**

## PROBLÈMES DE FORME DE LA LOI SUR LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

---

### Article 47      Agences et firmes de courtage

Cette disposition limite l'utilisation des mots «assurance», «assurances» et «*insurance*» de telle façon qu'il est impossible de constituer au niveau fédéral une agence d'assurance ou une firme de courtage (par ex., l'Agence d'assurance XYZ Inc.).

Il serait opportun de modifier la Loi pour permettre à des agences ou des firmes de courtage d'être constituées en société au niveau fédéral (aux termes de la Loi sur les sociétés par actions) et de faire référence dans leur dénomination au commerce de l'assurance, en français comme en anglais.

### Article 74      Caisses séparées indexées

Certaines caisses séparées d'une société peuvent être liées à un indice boursier comprenant entre autres les actions de la société mère ou de la société. Or, pour suivre cet indice boursier, la société peut être forcée d'acheter des actions de sa société mère ou ses propres actions. L'article 74 interdit ce type de placement. **On pourrait prendre un règlement** aux termes du paragraphe c) de l'article 74 pour autoriser la détention d'actions autrement interdites dans le cas de caisses séparées liées à un indice boursier.

### Par. 74c)      Filiales détenant des actions de leur société mère

Il arrive qu'une filiale acquière des actions de sa société mère dans le cadre de certaines opérations de transfert. Or, la LSA et le Règlement sur la détention des actions de la société par ses filiales (sociétés d'assurances) interdisent à une filiale de société de détenir des actions de cette société, sous réserve de quelques exceptions concernant les entités de valeurs mobilières réglementées.

Étant donné que les opérations de transfert sont courantes et qu'elles sont généralement avantageuses pour la société, il faudrait modifier le paragraphe c) de l'article 74, **ou prendre une mesure réglementaire**, pour autoriser cette détention (généralement temporaire) d'actions.

## **Article 143 Publication de l'avis de l'assemblée dans un journal**

Lorsqu'une société mutuelle envoie un avis à tous ses souscripteurs, il n'y a pas de raison d'exiger de la société qu'elle fasse paraître un avis dans un journal.

Il faut modifier la Loi pour corriger ce problème.

### **Par. 145(1) Questions particulières**

Par souci d'uniformité par rapport au paragraphe 331(1), les trois points suivants devraient être ajoutés au paragraphe 145(1) pour bien indiquer qu'ils ne constituent pas des questions particulières :

- rapport de l'actuaire;
- description des rôles respectifs de l'actuaire et du vérificateur dans l'établissement et la vérification du rapport annuel; et
- tous les autres renseignements à présenter à l'assemblée annuelle selon les règlements administratifs.

Cette correction exige une modification de la Loi.

### **art. 153 et 142 Primes dues**

Il est maintenant dépassé de ne laisser voter un souscripteur que lorsqu'il a acquitté la totalité des primes dues. Il est d'ailleurs difficile sinon impossible d'obtenir une liste à jour des primes acquittées pour déterminer si un souscripteur a le droit de voter.

Il faudrait modifier la Loi pour supprimer cette condition.

### **Par. 164(1) Procurations**

Il faudrait modifier le paragraphe 164(1) afin d'indiquer clairement qu'il suffit d'envoyer une seule procuration (et non pas plusieurs) aux souscripteurs de polices multiples, tous les trois ans.

### **Par. 195(2) Registre de présence des administrateurs**

Le registre de présence des administrateurs, que l'on doit remplir à chaque réunion, devrait couvrir soit l'exercice financier de la société, soit les réunions tenues depuis la date du dernier relevé. On supprimerait ainsi le risque de compter deux fois une réunion ou de rater certaines réunions étant donné que les assemblées annuelles n'ont plus lieu à la même date chaque année.

## **Par. 334(2) Renonciation**

Par souci de cohérence avec les paragraphes 146(1) et 334(1), il importerait de modifier le paragraphe 334(2) pour préciser que les souscripteurs peuvent, comme les actionnaires, demander de ne pas recevoir le rapport annuel.

## **Alinéa 441(1)b) Gestion de biens immeubles**

Aux termes de l'alinéa 441(1)b), une société peut «détenir des biens immeubles ou effectuer toutes opérations à leur égard». Par ailleurs, la définition de «société immobilière» figurant au paragraphe 490(1) précise qu'il s'agit d'une société «dont l'activité consiste principalement en des opérations sur les biens immeubles et, notamment, en leur détention et en leur gestion». Une société devrait, à l'instar de sa filiale immobilière, avoir le droit de «gérer» des biens immeubles.

## **Art. 467 Dépôts**

Il faudrait supprimer le mot «expresse» de la version française de l'article 467 pour rendre celle-ci conforme à la version anglaise.

## **Art. 523 et 524 Réassurance et risques**

On renvoie par erreur à la section III de la partie VI. Il faudrait supprimer cette mention et la remplacer par un renvoi aux articles 254 à 259.

## ANNEXE 5

### TÉMOINS

N° DE FASC.	DATE	TÉMOINS
23	6 décembre 1994	<b>Du ministère des Finances :</b> Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint; Frank Swedlove, directeur, Division de la politique du secteur; et Michael E. Keenan, économiste, Division des institutions financières.
25	23 février 1995	John Chant, professeur, département de science économique, l'Université Simon Fraser.
26	2 mars 1995	<b>Du Bureau du surintendant des institutions financières :</b> John Palmer, surintendant; André Brossard, directeur, Division de l'interprétation; et Heather Friesen, directrice, de l'analyse, Division de l'assurance-vie.
27	21 mars 1995	<b>De l'Association des consommateurs du Canada :</b> Rosalie Daly Todd, Directrice exécutive et Conseillère juridique; et Robert Kerton, président, Comité des politiques économiques.  <b>De l'Association des assureurs-vie du Canada :</b> Dennis Caponi, président du Conseil; Donald Glover, président; et William T. Babcock, vice-président des Affaires publiques.
28	23 mars 1995	<b>Du Bureau d'assurance du Canada :</b> George Anderson, président et chef de la direction; et Alex Kennedy, vice-président, Chef du contentieux et secrétaire.

---

N° DE  
FASC.

DATE

TÉMOINS

---

**De l'Institut canadien des actuaires :**

Marc Fernet, président désigné;  
James A. Brierley, président sortant;  
Morris W. Chambers, ancien président;  
William Weiland, membre du Conseil; et  
Rick Neugebauer, directeur général.

**De Démocratie en surveillance :**

Duff Conacher, coordinateur.

30

30 mars 1995

**De la Centrale des caisses de crédit du Canada :**

Brian Downey, chef de la direction;  
Bill Knight, vice-président, Affaires gouvernementales; et  
Carol Robbins, conseillère juridique.

**De l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec :**

Guy Duhaime, président;  
Denis Savard, président du bureau de l'Institut des  
assureurs-vie agréés du Québec;  
Jacques Foucault, responsable du comité des affaires  
législatives; et  
Suzanne Hardy-Lemieux, conseillère juridique.

31

4 avril 1995

**De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes :**

Gordon Cunningham, président et chef de la direction,  
London Life, Compagnie d'Assurance-Vie; et  
Mark Daniels, président.

**De l'Association canadienne de financement et de location :**

Tim Hammill, président et administrateur en chef des  
opérations, *AT&T Capital Canada Inc.*;  
Steven K. Hudson, président et chef de la direction,  
*Newcourt Credit Group*;  
Ronald A. McKinlay, président, *Newcourt Credit Group*; et  
Gordon M. Thompson, président et administrateur en chef  
des opérations.

N° DE FASC.	DATE	TÉMOINS
32	6 avril 1995	<p data-bbox="395 358 867 383"><b>De l'Association des banquiers canadiens :</b></p> <p data-bbox="421 388 1053 500">William T. Brock, président, Conseil exécutif et premier vice-président à la direction, La Banque Toronto-Dominion; Al Cooper, premier vice-président et trésorier; et Shawn Cooper, vice-président, Institutions financières.</p> <p data-bbox="395 529 1020 553"><b>De l'Association des courtiers d'assurances du Canada :</b></p> <p data-bbox="421 558 856 670">R.R. (Rod) Jones, vice-président; Pierre Pelland, vice-président; JoAnne C. Brown, directrice générale; et André Bois, avocat.</p> <p data-bbox="389 699 903 724"><b>De l'Institut canadien des comptables agréés :</b></p> <p data-bbox="415 729 1047 898">Graeme K. Rutledge, président du Groupe d'étude de l'ICCA sur la réforme des institutions financières; David P. Ross, membre du Groupe d'étude de l'ICCA sur la réforme des institutions financières; John A. Carchrae, Directeur adjoint, Normes comptables; et Sylvia Smith, directrice adjointe, Normes de vérification.</p>
33	25 avril 1995	<p data-bbox="389 922 909 946"><b>De l'Association canadienne de normalisation :</b></p> <p data-bbox="415 951 1047 1063">Jim McCarthy, vice-président, Élaboration des normes; David McKendry, président, Comité technique sur la protection des renseignements personnels; et Terry Campbell, coordinateur technique.</p> <p data-bbox="383 1092 1012 1117"><b>Du Bureau du Commissaire à la vie privée du Canada :</b></p> <p data-bbox="412 1122 877 1232">Bruce Phillips, commissaire à la vie privée; Holly Harris, conseiller juridique; Julien Delisle, directeur exécutif; et Ann Goldsmith, chercheur.</p>

---

N° DE  
FASC.

DATE

TÉMOINS

---

33

27 avril 1995

**De l'Association des compagnies de fiducie du Canada :**

J. Christopher Barron, président du Conseil d'administration, et président et chef intérimaire de la direction, *National Trust* et président, *Economic Investment Trust Limited* et président, *Cassels Blaikie Investment Management*;

Ron G. Gassien, président, Comité des affaires politiques et législatives, et vice-président principal et secrétaire de la société, *National Trust*; et

Joseph P. Chertkow, analyste en politiques et affaires législatives.

**De l'Association canadienne des sociétés fraternelles :**

Stephen A. Taylor, président, et président et chef de la direction, *Lutheran Life Insurance Society of Canada*;

Robert Heatley, membre du comité exécutif, et vice-président, conseiller juridique et secrétaire exécutif, *The Independent Order of Foresters*; et

Bhoop Singh, président, Sous-comité des affaires législatives, et président, *ACTRA Fraternal Benefit Society*.

**De L'Association canadienne des personnes retraitées :**

Lillian Morgenthau, présidente.

## **ANNEXE 6**

### **MÉMOIRES**

---

Mémoires reçus d'organismes n'ayant pas témoigné devant le Comité :

Canada Trust

Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles

Fédération des courtiers de dépôts indépendants



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

CAI  
YC11  
- B18



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Tuesday, October 3, 1995

Le mardi 3 octobre 1995

Issue No. 40

Fascicule n° 40



**Thirty-third Proceedings on:**  
Examination of the present state of  
the financial system in Canada in the wake  
of the major legislative and regulatory  
reform which took place two years ago.

**Trente-troisième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier  
canadien dans la foulée de l'importante  
réforme législative et réglementaire  
intervenue il y a deux ans.

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus  
Hervieux-Payette, P.C.  
\* Fairbairn, P.C.  
(or Graham)  
Kelleher, P.C.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(or Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, P.C.  
Stewart  
Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus  
Hervieux-Payette, c.p.  
\* Fairbairn, c.p.  
(ou Graham)  
Kelleher, c.p.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(ou Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, c.p.  
Stewart  
Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, October 3, 1995  
(52)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:05 a.m., in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Oliver, Stewart and Stratton. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Simard and Stollery.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

Sylvester Damus, Economist.

Michael Trebilcock, Law Professor, University of Toronto.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada. More specifically it began its review of Crown financial institutions.

Mr. Damus and Professor Trebilcock made opening statements and then both answered questions.

At 11:40 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 3 octobre 1995  
(52)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Oliver, Stewart, et Stratton. (9)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Simard et Stollery.

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

Sylvester Damus, économiste.

Michael Trebilcock, professeur de droit, Université de Toronto.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus précisément, son examen des institutions financières d'État.

M. Damus et le professeur Trebilcock font des déclarations liminaires et répondent tous les deux aux questions.

À 11 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 3, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:00 a.m., to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Senators, before we ask our witnesses to begin, I should like to remind you of a few things. I believe all of you have received copies of the work plan for the year. The key issue of travel dates has been worked out with every one. I would urge as many senators as possible to attend specifically to the February travel dates on the corporate governance issue. We will have a good list of witnesses. Gerry Goldstein, our researcher, will be in contact with you since we wish to use members of the committee to recruit witnesses. We wish to ensure that we talk to the right kinds of people on the corporate governance issue, such as CEOs, professional directors and chairmen.

As you will see from the document I sent you, between now and Christmas we will have six bills which have already been introduced in the House of Commons. They will be coming to us in the next few weeks, I presume.

The other issue we are dealing with between now and Christmas is the issue that brings us here this morning. Let me set it in context for you.

When Mr. Manley, the Minister of Industry, was here while we were dealing with what was then the FBDB bill, he said it would be helpful to him if we were to look at all four federal financial institutions to determine whether they continue to be appropriate in today's context, particularly given the changing role of both the public and private sectors in Canada and the issue of gaps between the public and private sector institutions and, indeed, the issue of overlaps among existing federal institutions. It was desirable to see whether, on that basis, we actually continue to need all of the institutions that now exist.

While Mr. Manley raised the question with us, I should remind you that Senator Sylvain is really the originator of this study. He spoke about this issue several times in 1993 when we had the Export Development Corporation bill before us and again in June when we had the FBDB bill before us. Senator Sylvain raised specifically the questions of why we need all these institutions, whether there is a better way to deliver these services and whether these institutions are competing directly with the private sector or are complementary to them.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 octobre 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 heures, afin de poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant de demander à nos témoins de s'approcher, j'aimerais vous rappeler une ou deux choses. Je crois que vous avez tous reçu une copie de notre plan de travail pour l'année. Le problème clé des dates des déplacements a été réglé avec tout le monde. J'invite tous les sénateurs, dans la mesure du possible, à participer précisément aux voyages du comité en février; les travaux porteront sur la gestion des sociétés. La liste des témoins est intéressante. Notre attaché de recherche, M. Gerry Goldstein, communiquera avec vous car nous avons l'intention de demander aux membres du comité de recruter des témoins. Nous voulons nous assurer d'entendre les bonnes personnes sur la question de la gestion des sociétés, notamment des présidents-directeurs généraux, des administrateurs professionnels et des présidents de conseils d'administration.

Comme vous le constaterez dans le document que je vous ai fait parvenir, d'ici à Noël, nous examinerons six projets de loi qui ont déjà été déposés à la Chambre des communes. On nous les renverra au cours des prochaines semaines, je suppose.

L'autre question que nous étudierons d'ici à Noël est celle qui nous réunit ici ce matin. Permettez-moi de vous la situer dans son contexte.

Lorsque le ministre de l'Industrie, M. Manley, a comparu devant le comité au moment où nous examinions le projet de loi sur la BFD, il a déclaré qu'il serait utile, à son avis, que nous étudiions les quatre institutions financières fédérales afin de déterminer si elles ont toujours leur place dans le monde d'aujourd'hui, compte tenu particulièrement du rôle sans cesse changeant du secteur public et du secteur privé au Canada, des écarts qui existent entre les institutions du secteur public et celles du secteur privé et, en fait, compte tenu également des chevauchements entre les institutions fédérales actuelles. Il a dit qu'il était souhaitable de voir, compte tenu de ces éléments, si nous avions encore besoin de toutes les institutions qui existent actuellement.

Même si M. Manley a soulevé la question lors de son témoignage, je tiens à vous rappeler que c'est en réalité le sénateur Sylvain qui est à l'origine de cette étude. Il a abordé cette question à plusieurs reprises en 1993 au moment où nous étudions le projet de loi sur la Société pour l'expansion des exportations et à nouveau en juin lorsque nous avons examiné le projet de loi sur la BFD. Plus précisément, le sénateur Sylvain s'interrogeait à savoir si nous avions besoin de toutes ces institutions, s'il y avait une meilleure façon d'offrir les services qu'assurent ces institutions et si ces dernières font directement

[Texte]

Therefore, Senator Sylvain's remarks to this committee going back at least two years and on three or four occasion since then, together with the Minister of Industry's suggestion, led your steering committee to decide to pursue this area and to circulate a letter to all witnesses who will be appearing. Senators will notice in the letter that we have listed 11 specific questions.

We begin this morning with two people who have looked at federal financial institutions from a quasi-academic perspective. Dr. Damus did a study in 1982, entitled "Intervention and Efficiency, a Study of Government Credit and Government Guarantees to the Private Sector". Professor Trebilcock has been a long-time student of regulated industries in Canada in general. Professor Trebilcock and I, probably 20 years ago, were involved in some conferences on regulated industries and Crown corporations. He has looked specifically at the issue of federal financial institutions and their role vis-à-vis the private sector from both a Crown corporation's perspective and from a regulated industries' perspective.

In laying out the program, we thought it appropriate to begin these hearings with an overview from Dr. Damus and Professor Trebilcock from a researchers' or academic perspective.

In the work plan, we then move systematically into asking users for their views, then talking to providers of existing services, then the existing Crown corporations themselves, and then ultimately concluding with government departments which are involved, specifically the Department of Industry on the one hand and the Department of Foreign Affairs and Trade on the other. That is the lay-out of these studies, recognizing that interspersed with our hearings on this broad subject of federal financial institutions we will have specific pieces of legislation as they come to us after second reading in the Senate.

In the first quarter of next year, we will deal with the issue of corporate governance. In the second quarter of the year, we will deal with the federal government's forthcoming white paper on changes to financial institutions.

By way of background, that is the timetable the steering committee has set for the year.

Let us now turn to this morning's agenda. Dr. Damus, who used to be with the Economic Council of Canada and was when the 1982 study was written, is now an independent consultant here in Ottawa. Professor Trebilcock has been a long-time faculty member of the University of Toronto.

Professor Damus, will you please proceed.

[Translation]

concurrence aux institutions du secteur privé ou si elles leur sont complémentaires.

Par conséquent, les observations du sénateur Sylvain devant le comité, observations qui remontent à au moins deux ans et qu'il a reprises à trois ou quatre occasions depuis, de même que la proposition du ministre de l'Industrie, ont amené notre comité de direction à décider d'entreprendre l'étude de cette question et à envoyer une lettre à tous les témoins, lettre qui renferme 11 questions précises, comme le remarqueront les honorables sénateurs.

Nous entreprenons nos travaux ce matin avec deux personnes qui ont examiné les institutions financières fédérales d'un point de vue quasi universitaire. M. Damus a effectué une étude en 1982 intitulée «Intervention and Efficiency, a Study of Government Credit and Government Guarantees to the Private Sector». Quant à M. Trebilcock, il étudie depuis longtemps la question générale des industries réglementées au Canada. M. Trebilcock et moi-même, il y a 20 ans, je dirais, avons participé à des conférences sur les industries réglementées et les sociétés d'État. M. Trebilcock a examiné précisément la question des institutions financières fédérales et leur rôle par rapport aux institutions du secteur privé tant du point de vue des sociétés d'État que de celui des industries réglementées.

Lorsque nous avons établi le programme, nous nous sommes dits qu'il serait bon d'entreprendre nos audiences de ce matin en obtenant une vue d'ensemble de M. Damus et de M. Trebilcock, c'est-à-dire le point de vue d'un universitaire et d'un chercheur.

Toujours selon le plan de travail, nous prévoyons demander systématiquement l'opinion des utilisateurs des services, après quoi nous nous entretiendrons avec les prestataires des services actuels, ensuite avec les représentants des sociétés d'État et, enfin, nous conclurons avec des témoins des ministères intéressés, soit le ministère de l'Industrie, d'une part, et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, d'autre part. Voilà pour les études que nous entrevoyons effectuer. Il faut également reconnaître que nos audiences sur cette vaste question des institutions financières seront interrompues par l'examen de projets de loi précis qui nous seront renvoyés une fois qu'ils auront franchi l'étape de la seconde lecture au Sénat.

Au cours du premier trimestre de l'an prochain, nous examinerons la question de la gestion des sociétés. Au deuxième trimestre de 1996, nous examinerons le livre blanc que le gouvernement fédéral présentera sur les changements à apporter aux institutions financières.

Voilà le calendrier que le comité de direction a établi pour l'année.

Passons maintenant à l'ordre du jour de ce matin. M. Damus, qui travaillait auparavant pour le Conseil économique du Canada et qui faisait partie de cet organisme lorsque l'étude de 1982 a été réalisée, est maintenant un expert-conseil indépendant ici à Ottawa. Quant à M. Trebilcock, il est depuis longtemps membre du corps professoral de l'Université de Toronto.

Monsieur Damus, je vous cède la parole.

[Text]

**Mr. Sylvester Damus, Economist:** Mr. Chairman, thank you for the invitation and the opportunity to review what is now, perhaps, a somewhat old study that the council made in the three years 1979 to 1982. It was a study that followed a previous one on banking, I believe, but that was before my time there.

The intervention efficiency work was a study of government assistance to households and business where the assistance is conveyed in financial instruments acquired by specialized financial institutions of government, both federal and provincial. We made a financial and economic analysis of these institutions and their operations and clients, sometimes with extensive interviews in the field, always keeping in mind what might be the objectives of this government intervention in the financial sector, one of which was mentioned by the chairman in his opening remarks, that is, the possibility that there would be gaps in credit marketing where certain instruments are not used and transactions are not made for lack of institutional arrangements that would provide those services.

The study focused on a variety of things, ranging from the adequacy of instruments to the task of the institutions and the objectives of their work; the overall economic effects of the supply of credit with or without subsidies conveyed in the supply of credit; the cost to government as well as it could be measured; and the management and control of the institutions.

The study was framed around four basic areas in which the financial institutions provide assistance, that is, domestic business, exports, housing and agriculture.

We found that by 1980 the number of such institutions had grown and that their funding related to other funding requirements of government was substantial. For example, the federal institutions studied had assets that represented about 25 per cent of the federal debt at the time. In the provinces, this ratio could rise higher. It was highest at the time in Alberta where Alberta financial institutions had assets representing some 57 per cent of the provincial debt.

The amount of subsidies conveyed was measured in various ways. One was by the direct cash cost to government; the other was by what we call the opportunity cost, imputing to the cost a market rate of return on the assets employed, which was close to \$1 billion in 1980 values.

The findings can be summarized by area, together with some of the main recommendations. In terms of assistance to domestic business, much of it was to small business, as provided for through the FBDB as it was called at the time. We went through a large sample of business statements that we obtained from Statistics Canada.

[Traduction]

**M. Sylvester Damus, économiste:** Monsieur le président, je vous remercie de votre invitation et de la possibilité que vous m'offrez d'examiner ce qui est peut-être aujourd'hui une étude quelque peu désuète qu'a effectuée le Conseil entre 1979 et 1982. Ce travail faisait suite à une étude sur les banques, je crois, qui a été effectuée avant mon arrivée au Conseil.

Cet ouvrage concernant l'efficacité des outils d'intervention était une étude sur l'aide gouvernementale accordée aux ménages et aux entreprises sous forme d'outils financiers acquis par des institutions financières spécialisées du gouvernement, tant à l'échelle fédérale que provinciale. Nous avons effectué une analyse financière et économique de ces institutions, ainsi que de leurs activités et de leurs clients; pour ce faire, nous avons à l'occasion mené des entrevues exhaustives dans les institutions mêmes, en gardant toujours à l'esprit les objectifs possibles de cette intervention gouvernementale dans le secteur financier. D'ailleurs, dans sa déclaration préliminaire, le président a fait état d'un de ces objectifs, c'est-à-dire la possibilité de combler des lacunes dans la commercialisation du crédit lorsque certains outils ne sont pas utilisés et que certaines opérations ne sont pas réalisées faute d'ententes avec les institutions qui pourraient offrir ces services.

L'étude portait sur diverses questions, notamment sur la pertinence des outils, la tâche des institutions et les objectifs de leur travail; les effets économiques globaux du financement assorti ou non de subventions; les coûts assumés par le gouvernement, dans la mesure où ils peuvent être mesurés, ainsi que la gestion et le contrôle des institutions.

L'étude s'articulait autour de quatre secteurs principaux auxquels les institutions financières viennent en aide, c'est-à-dire les entreprises, les exportations, l'habitation et l'agriculture.

Nous avons constaté qu'en 1980, le nombre de ces institutions avait augmenté et que leur financement, eu égard aux autres critères de financement du gouvernement, était important. Par exemple, les institutions fédérales étudiées disposaient d'éléments d'actif équivalant à environ 25 p. 100 de la dette fédérale de l'époque. Dans les provinces, ce ratio pouvait être plus élevé. C'est en Alberta qu'il était le plus élevé à l'époque, les institutions financières disposant d'éléments d'actif représentant environ 57 p. 100 de la dette provinciale.

Le montant des subventions accordées a été mesuré de différentes façons. D'une part, nous avons utilisé les coûts directs pour le gouvernement, d'autre part, nous nous sommes servis de ce que l'on appelle le coût d'opportunité, en imputant au coût un taux de rendement des actifs employés, ce qui donnait pratiquement un milliard de dollars en dollars de 1980.

Les conclusions et certaines des recommandations principales de l'étude sont énoncées par secteur. Pour ce qui est de l'aide aux entreprises, dont la plupart étaient de petites entreprises, elle provenait de la BFD comme on l'appelait à l'époque. Nous avons examiné un vaste échantillon de bilans des entreprises que nous avons obtenus de Statistique Canada.

## [Texte]

One finding struck us because it was contrary to folklore which says that a small business has difficulty obtaining loans. We found that if one takes a sample and from that sample takes a subsample of firms that have the same rate of return, or within the same range of rate of return so that they are comparable on that basis, and if one classifies the firms by asset size one finds that the smaller firms have a higher debt-to-equity ratio than the larger firms.

The reliance on debt financing is larger in small firms, which did not quite fit with the notion that small firms have difficulty borrowing. As well, most of the assistance given through government institutions to such firms is provided through giving them more loans on top of an already high debt-to-equity ratio.

Without being able to be specific on how it should be done, the recommendations try to say that there should be, perhaps, a refocusing of financial assistance away from the provision of loans to equity stimulants.

As to a specific recommendation on how this could be done, we suggested something that in England was called a subvention payment. In such a process, a shareholder would be able to deduct from his taxable income the amount spent to acquire shares to cover the deficit of a firm.

Moving to exports, we found at the time that there were private sector firms moving into export credit and export credit guarantees. We thought it might be reasonable for the Export Development Corporation to concentrate more on export reinsurance and through the reinsurance facilitate the development of private sector supply of competing services.

Housing and agriculture presented a very different problem. There could have been what might be called a credit gap or lack of an adequate instrument supplied in the marketplace to fund housing and agriculture. This is an activity that has a very different risk and return characteristic, especially in the cash flow side.

The home-owner may have an imputed return from the rent of his home, but that return is not received in cash to support mortgage payments. In agriculture, a large part of the return is from the rent of land, which as a percentage of the value of land tends to be low. It is not always received in cash. If you take a long-term trend and do not focus on annual possible declines, you see that it is received in capital gains or rises in the value of the land. Again, that is not cash available to the farmer to support mortgage payments.

## [Translation]

Une des conclusions nous a frappés parce qu'elle était contraire à la croyance populaire voulant que les petites entreprises ont de la difficulté à obtenir un prêt. Pour pouvoir comparer les entreprises, nous avons constaté qu'en prenant un échantillon duquel nous avons tiré un sous-échantillon d'entreprises ayant le même taux de rendement, se situant dans la même catégorie de taux de rendement et en les classant selon la valeur de leurs actifs, nous avons constaté, dis-je bien, que les petites entreprises ont un ratio d'endettement plus élevé que les grandes entreprises.

Nous nous sommes rendu compte que les petites entreprises recouraient davantage au financement par emprunt, ce qui ne correspondait pas tout à fait à la notion voulant que les petites entreprises aient de la difficulté à emprunter. De même, la majeure partie de l'aide accordée par les institutions gouvernementales à ces entreprises était sous forme de prêts qui venaient s'ajouter à un ratio d'endettement élevé.

Sans être capables de donner des façons précises d'arriver à ce résultat, les auteurs de l'étude laissent entendre dans leurs recommandations que l'on devrait peut-être réorienter la prestation de l'aide financière en attribuant moins de prêts et en prévoyant des mesures d'incitation visant un financement par voie de participation.

Nous avons formulé une recommandation précise sur la façon d'atteindre cet objectif en proposant une mesure que l'on appelle en Angleterre le paiement de subventions selon laquelle l'actionnaire peut déduire de son revenu imposable l'argent dépensé pour acquérir des actions visant à éponger le déficit d'une entreprise.

Passons maintenant aux exportations. Nous avons constaté à l'époque que des entreprises du secteur privé s'intéressaient au crédit à l'exportation et aux garanties applicables à ce crédit. Nous étions d'avis qu'il serait peut-être raisonnable que la Société pour l'expansion des exportations se consacre davantage à la réassurance des exportations et, ce faisant, facilite la création de services concurrentiels au sein du secteur privé.

L'habitation et l'agriculture présentaient un problème très différent. Il pouvait y avoir ce que l'on pourrait appeler une lacune en matière de crédit ou l'absence d'outils adéquats sur le marché pour assurer le financement dans ces deux secteurs qui présentent des risques et offrent un taux de rendement très différents, plus particulièrement en ce qui concerne les liquidités.

Le propriétaire d'une maison peut tirer un rendement théorique de la location de sa maison, mais ce rendement n'est pas un rendement concret qui l'aidera à effectuer ses paiements hypothécaires. En agriculture, une bonne partie du rendement provient de la location de la terre, qui, en pourcentage de la valeur de la terre, a tendance à être faible. Ce rendement n'est pas toujours un rendement en espèces. Si vous examinez la tendance à long terme sans tenir compte des diminutions annuelles possibles, vous constaterez que ce rendement est perçu sous forme de gains en capital ou d'augmentations de la valeur de la terre. Là encore, il ne s'agit pas d'argent qui peut aider l'agriculteur à faire ses paiements hypothécaires.

## [Text]

We looked at the instruments that might solve a cash flow problem in the funding of housing and farming and came up with an indexed mortgage especially for investment by pension funds. The pension fund routing got us around some income tax problems in the supply of indexed loans. With some satisfaction, one can say that this recommendation was followed to some extent. Pension funds do have indexed financial vehicles available. They are not mortgages but federal government bonds, real returns bonds. I believe the Farm Credit Corporation attempted to link interest and principal payments on some of its loans to some farm commodity prices.

On the matter of efficiency and control, we looked at the budget control of institutions by government and auditors general, the control of operations, the review of objectives and the control in view of the objectives. Small problems were found. Operations are usually controlled by management and not by Parliament and legislatures.

In the area of objectives, there have been few and infrequent revisions and probably not much linkage between an institution's objectives and its budgetary and operational control.

Some of the recommendations were that Parliament and legislatures debate the volume of loans and guarantees; that, on the operations side, there should be a sale of loans to raise cash and recognize losses made in making questionable loans; and that better accounting standards should be followed so that subsidies by government, for example, are not reported as income and fictitious profits are not reported by institutions.

On a more theoretical level, from an economist's point of view, one of the background study conclusions was that institutions create a lot of financial churning. This may be more true nowadays than it was then given the further development of financial markets.

There is the view that financial instruments are perfect substitutes, that a government financial institution would buy one instrument while funding itself through selling another. If these two are close substitutes, then the purchase and the sale cannot have much impact on financial markets. If they do, then the impact is diffused in ways that make it difficult to really say that assistance was conveyed to the clients.

For example, if mortgage loans are made more abundant and cheaper, then other costs of funding by equity and bonds can become more expensive if there is a movement of funds from one area of the market into another. Firms and households do not fund themselves with only one source or one instrument provided by government. They rely on the whole gamut of instruments. If

## [Traduction]

Nous avons examiné les outils susceptibles de régler le problème des liquidités dont on a besoin pour financer une maison ou une ferme et nous avons proposé l'hypothèque indexée plus particulièrement pour les investissements des caisses de retraite. Par les caisses de retraite, nous évitions certains problèmes fiscaux quand on accordait des prêts indexés. Nous sommes relativement satisfaits de voir que cette recommandation a été suivie dans une certaine mesure. Les caisses de retraite disposent effectivement de véhicules de financement indexés. Ce ne sont pas des hypothèques, mais des obligations du gouvernement fédéral, des obligations à rendement réel. Je crois que la Société du crédit agricole a tenté de relier les intérêts et le principal pour certains de ses prêts au prix de certains produits.

En ce qui concerne l'efficacité et le contrôle, nous avons examiné les mécanismes de contrôle budgétaire des institutions mis en place par le gouvernement et les vérificateurs généraux, le contrôle des activités, l'examen des objectifs et le contrôle au regard des objectifs. Nous avons relevé de petits problèmes. Les activités sont habituellement contrôlées par la direction et non par le Parlement et les assemblées législatives.

En ce qui concerne les objectifs, les révisions sont peu nombreuses et peu fréquentes et on établit probablement peu de liens entre les objectifs d'une institution et ses contrôles budgétaires et opérationnels.

Entre autres recommandations, nous avons proposé que le Parlement et les assemblées législatives discutent du volume des prêts et des garanties accordés; en ce qui concerne les activités, nous avons également proposé de vendre les prêts consentis afin de se procurer les liquidités nécessaires et reconnaître les pertes subies par suite de prêts douteux et, enfin, que des normes comptables plus rigoureuses devraient être appliquées afin que les subventions accordées par les gouvernements, par exemple, ne soient pas comptabilisées dans la colonne des revenus et que les institutions ne déclarent pas de profits fictifs.

Sur un plan plus théorique, et ce, du point de vue d'un économiste, l'une des conclusions de l'étude documentaire était que les institutions causent beaucoup de perturbations financières, ce qui est peut-être plus vrai aujourd'hui que ce ne l'était à l'époque compte tenu du développement des marchés financiers qui s'est produit depuis.

Certains estiment que les outils financiers constituent des substituts parfaits, qu'une institution financière gouvernementale devrait se procurer un de ces outils tout en se finançant en en vendant un autre. Si ces deux mesures sont des substituts presque parfaits, alors l'achat et la vente de tels outils ne peuvent pas avoir tellement d'impact sur les marchés financiers. Si tel est le cas cependant, les répercussions sont telles qu'il est difficile de dire pour sûr que les clients ont obtenu de l'aide.

Par exemple, si l'on accorde plus de prêts hypothécaires et à moindre coût, les autres coûts du financement par titres de participation et obligations peuvent alors augmenter si on assiste à un déplacement de fonds d'un secteur du marché à un autre. Les entreprises et les ménages n'utilisent pas seulement une source ou un outil mis à leur disposition par le gouvernement pour assurer

## [Texte]

some become cheaper and others more expensive, we lose some of the favourable impacts of government institutions.

On the whole, if one wants to find a rationale for the institutions, it must be found in an implausibly primitive condition of the financial market where there are large gaps and institutions can change the relative yields of financial instruments. That view is perhaps less plausible now than it was then.

Granting that view, we made some study of the macro impact on the economy and found two opposite results. The attempt to provide loans and subsidize them could have overall negative impacts on the health and welfare of the Canadian economy, except in the area of housing where an attempt to make mortgage loans cheaper can offset other things government does that makes housing more expensive. However, that depends on one's view of the total taxation of housing, combining the exemptions of capital gains on the principal home with property taxes and other burdens that homeowners have that are not very evident in the income tax system.

**Mr. Michael Trebilcock, Law Professor, University of Toronto:** Mr. Chairman and members of the committee, thank you for inviting me to give evidence today.

I should begin by disclaiming an expertise the chairman attributed to me in his opening comments. I do not claim any specialized expertise in Crown financial institutions of the kind that Dr. Damus clearly possesses. However, over the last 20 years, I have in one context or another studied closely the role of Crown corporations more generally, not simply financial Crown corporations, particularly from the perspective of viewing Crown corporations as one policy instrument amongst many available to governments to pursue given policy objectives.

The excerpt from the report that I submitted to the committee is dated 1982. As in the case of Dr. Damus' report, it is somewhat dated. However, I think the question it addresses is still highly relevant.

In a well-known book by Professor Hodgetts, Crown corporations have been referred to as "structural heretics". On the one hand, they are not quite bureaucracies and, on the other hand, they are not quite private sector corporations. They do not easily fit institutional stereotypes.

In our 1982 study, we set out to explore why governments would use these structural heretics in the pursuit of a range of policy objectives when, on the one hand, they could pursue these objectives through executive agencies of government or, on the other hand, they could pursue these same objectives, in most contexts, through the private sector by adopting policy instruments designed to align private sector conduct with public policy objectives, such as through using tax, subsidy or regulatory

## [Translation]

leur financement. Ils comptent sur tous les outils disponibles. Si certains de ces outils deviennent moins coûteux et d'autres le sont davantage, les effets bénéfiques des activités des institutions gouvernementales s'en trouvent amoindris.

Tout compte fait, si l'on veut justifier l'existence des institutions, il faut s'en remettre à une condition première et peu vraisemblable du marché financier où l'on trouve de vastes écarts et où les institutions peuvent changer les rendements relatifs des outils financiers. Cette opinion est peut-être moins plausible aujourd'hui qu'elle ne l'était à l'époque.

Cela dit, nous avons effectué une étude des impacts macro-économiques et avons obtenu deux résultats opposés. La prestation de prêts subventionnés pourrait avoir un impact négatif global sur la santé et le bien-être de l'économie canadienne, sauf dans le secteur de l'habitation où l'attribution de prêts hypothécaires moins coûteux peut compenser d'autres mesures gouvernementales qui font augmenter le prix de l'habitation. Cependant, cela dépend de la façon de voir l'ensemble des règles fiscales qui s'appliquent au secteur de l'habitation, en calculant les exemptions au titre des gains en capital sur la résidence principale et les taxes foncières sans oublier les autres fardeaux que les propriétaires doivent supporter mais qui ne sont pas très évidents dans le régime d'impôt sur le revenu.

**M. Michael Trebilcock, professeur de droit, Université de Toronto:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner aujourd'hui.

Permettez-moi d'abord de réfuter une compétence que m'a attribuée le président dans sa déclaration préliminaire. Je ne prétends pas être un spécialiste des institutions financières gouvernementales comme l'est certainement M. Damus. Cependant, depuis les 20 dernières années, j'ai, dans divers contextes, examiné minutieusement le rôle des sociétés d'État de façon plus générale, non pas seulement les sociétés financières de la Couronne, mais les sociétés d'État en tant qu'outils d'intervention parmi les nombreux autres dont disposent les gouvernements pour atteindre les objectifs de leurs politiques.

L'extrait du rapport que j'ai présenté au comité date de 1982. Tout comme le rapport de M. Damus, celui-ci date un peu. Cependant, je pense que la question dont il fait l'objet est toujours très pertinente.

Dans un ouvrage bien connu du professeur Hodgetts, ce dernier décrit les sociétés d'État comme étant des «hérésies structurelles». D'une part, ce ne sont pas tout à fait des services gouvernementaux, d'autre part, ce ne sont pas tout à fait non plus des entreprises du secteur privé. Elles ne cadrent pas facilement avec les stéréotypes institutionnels.

Dans notre étude de 1982, nous avons essayé de voir pourquoi les gouvernements font appel à ces hérésies structurelles pour atteindre une gamme d'objectifs politiques quand, d'une part, ils pourraient atteindre ces objectifs grâce à des organismes gouvernementaux ou, d'autre part, ils pourraient faire la même chose, la plupart du temps, en recourant au secteur privé et en adoptant des outils d'intervention conçus pour aligner les objectifs du secteur privé sur ceux du secteur public. Pour ce faire, ils pourraient

## [Text]

instruments directed at private sector behaviour. For example, if the banks are not lending enough money for housing, then one could presumably subsidize the banks in one fashion or another to do so rather than selling a separate state-owned housing and loan corporation.

This question of choice of instruments entails a deep puzzle. Almost every time one comes up with a reason governments might create a Crown corporation as an instrument to pursue a given policy objective one can identify, both in theory and in practice, other governments using other policy instruments in exactly the same context.

Let me give one fairly straightforward example of this. I refer to natural monopolies, by which I mean industries where average total costs decline in the region of industry demands. There is really only room for one firm in the industry. I have in mind electricity transmission lines or the local telephone switching system.

Obviously, where one has to resign oneself to a natural monopoly, there are risks that the natural monopolist will exploit the public. Thus, there is a case for some form of government intervention. We have observed some governments intervening in that context by owning the monopoly. That is true of many provincially owned hydroelectric utilities. Yet, it also happens right here in Canada and in a number of provinces where electric utilities are privately owned but subject to government regulation. This is a case where concerns over monopoly lead to public ownership in some jurisdictions. In other jurisdictions, these concerns lead to private ownership subject to regulation.

It is not sufficient in most policy contexts, including the one with which you are concerned, to identify simply a case for government intervention and then leap from the premise that some form of government intervention is required to the view that the form of the intervention should be through a Crown-owned enterprise. Governments have a vast array of policy instruments at their disposal. In every case, we must ask: Is this the appropriate choice of instrument to realize this particular policy objective?

In our 1982 study, we were particularly interested in this institutional boundary issue. Rather than using Crown corporations, why does the government not increase its use of tax, regulation or subsidization of private sector firms so as to align the conduct of these private sector enterprises with government public policy objectives? To put the question more bluntly: Is there ever a case for a Crown corporation in any context? Conversely, could one not imagine governments achieving their policy objectives through appropriate choice of tax, subsidy or regulatory instruments directed at the private sector?

## [Traduction]

notamment utiliser les impôts, les subventions ou les outils de réglementation destinés au secteur privé. Par exemple, si les banques n'accordent pas suffisamment de prêts pour l'habitation, on pourrait les subventionner d'une façon ou d'une autre pour qu'elles le fassent plutôt que de vendre une société d'hypothèques et de logement qui appartient à l'État.

Cette question du choix des outils d'intervention est très problématique. Presque chaque fois qu'on donne une raison pour que les gouvernements créent une société d'État, afin d'en faire un outil d'intervention visant un objectif précis, on trouve, tant en théorie qu'en pratique, d'autres gouvernements qui utilisent d'autres outils d'intervention exactement dans le même contexte.

Permettez-moi de vous donner un exemple très précis. Je parle ici des monopoles naturels, et j'entends par là les industries où la moyenne des coûts totaux diminue dans la région où se trouve la demande pour cette industrie. En réalité, il n'y a de place que pour une entreprise dans l'industrie. Je pense par exemple aux sociétés de transport d'électricité ou encore aux systèmes de téléphonie locale.

Manifestement, lorsqu'on doit se résigner à accepter un monopole naturel, il y a des risques que le détenteur du monopole exploite le public, ce qui justifie une certaine forme d'intervention de la part du gouvernement. On a vu certains gouvernements intervenir dans ce contexte en acquérant le monopole. C'est le cas de nombreuses sociétés hydroélectriques appartenant aux gouvernements provinciaux. Pourtant, c'est le cas ici même au Canada, dans diverses provinces où les sociétés d'électricité appartiennent à des intérêts privés mais sont assujetties à la réglementation gouvernementale. C'est là un exemple où des préoccupations au sujet d'un monopole amènent les pouvoirs publics à intervenir. Dans d'autres compétences, ces préoccupations amènent les autorités à assujettir les entreprises privées à la réglementation.

Il ne suffit pas, dans la plupart des circonstances, y compris celles qui vous intéressent, de repérer un cas où le gouvernement peut intervenir et de sauter à l'hypothèse selon laquelle il est nécessaire d'avoir une certaine forme d'intervention gouvernementale en prétendant que cette intervention devrait se faire par le biais d'une entreprise d'État. Les gouvernements disposent d'une vaste gamme d'outils d'intervention. Dans chacun des cas, nous devons nous poser la question suivante: est-ce que cet outil constitue un choix approprié pour atteindre cet objectif particulier?

Dans notre étude de 1982, nous nous sommes particulièrement intéressés à la question des frontières institutionnelles. Plutôt que de se servir des sociétés d'État, pourquoi le gouvernement ne recourt-il pas davantage au régime fiscal, à la réglementation ou à l'octroi de subventions de façon que les entreprises du secteur privé respectent les objectifs établis dans la politique gouvernementale? Pour dire les choses plus crûment: y a-t-il jamais une justification pour l'existence d'une société d'État, dans quelque contexte que ce soit? Par contre, peut-on imaginer que les gouvernements puissent atteindre leurs objectifs en recourant au régime fiscal, aux subventions ou aux outils d'intervention destinés au secteur privé?

## [Texte]

Our answer to that question was: Yes, one could imagine cases in which Crown corporations were a superior policy instrument to tax, subsidy or regulatory instruments directed at the private sector. In answering the question in the affirmative, Crown corporations are sometimes superior instruments to the alternatives, we relied heavily on a private sector analogy which may be useful here. It is why do some firms contract out the supply of inputs into their production or out-source, yet the same firms in other circumstances internalize production of some or all of their inputs within the firm? A substantial and rich literature exists now on the theory of the firm which seeks to explain why, for example, General Motors sometimes sets up its own tire manufacturing division and, in other cases, contracts out the supply of components to independent firms.

Governments face the same challenge. Governments could contract out, through the use of tax, subsidy or regulatory instruments, the achievement of public policy objectives by directing these instruments at private sector conduct. That conduct can be modified in a way to render it congruent with public policy objectives, just as General Motors in its contract with Magna will stipulate certain conditions as to quality and performance, delivery dates and so on.

Alternatively, the government could internalize these activities within an entity of its own, much as General Motors does when it sets up its own tire or engine manufacturing division.

The same kinds of considerations that tip private firms one way or the other might, in many contexts, tip government one way or the other as between using these external instruments directed at the private sector or internalizing the whole set of activities within a Crown corporation. In general, the factors that bear on this choice relate to relative monitoring and information costs.

In this vein, it is useful to think of a private sector analogy, a question which I have put to my students: Why not run General Motors out of my own office with a staff of 8 or 10 and contract out everything to input suppliers and sale-of-output contractors? The operation could be run on a shoestring.

It turns out that it is often very difficult to specify, through these external policy instruments, all the dimensions of performance in which you are interested and to monitor adherence or compliance with them. The chapter which I circulated contains examples. If we have a failing industrial firm in an area with high unemployment, the government can subsidize or take control of the firm. The government has done this several times although not in the recent past.

In subsidizing a failing private sector firm, it is difficult to define the scale of the subsidy required, to know whether the firm is exaggerating its subsidy needs and to ensure the firm is

## [Translation]

On peut répondre à cette question de la façon suivante: oui, on peut trouver des cas où les sociétés d'État se sont avérées un meilleur outil d'intervention que le recours au régime fiscal, aux subventions ou à la réglementation destinés au secteur privé. Pour répondre à la question par l'affirmative, on peut dire que les sociétés d'État sont parfois des outils d'intervention supérieurs aux solutions de rechange, nous avons fait une analogie très serrée avec le secteur privé, qui pourrait être utile ici. Voici de quoi il s'agit: pourquoi certaines entreprises recourent-elles à la sous-traitance ou à l'affermage pour leur production, alors que dans d'autres circonstances elles vont opter pour la fabrication interne de certains ou de la totalité de leurs produits? Il existe aujourd'hui de nombreux ouvrages très fouillés sur la théorie de l'entreprise qui cherche à expliquer pourquoi, par exemple, la société General Motors établit parfois sa propre division de fabrication de pneus mais, dans d'autres cas, recourt à la sous-traitance de composantes auprès d'entreprises indépendantes.

Les gouvernements font face au même défi. Pour atteindre leurs objectifs, les gouvernements pourraient se tourner vers l'extérieur, en recourant au régime fiscal, aux subventions ou aux outils de réglementation qui seraient axés sur le secteur privé. Ce mécanisme pourrait être modifié de façon à le rendre conforme aux objectifs de la politique gouvernementale, tout comme le fait la société General Motors dans son contrat avec Magna, où elle stipule certaines conditions concernant la qualité et le rendement, les délais de livraison et ainsi de suite.

De même, le gouvernement pourrait centrer ses activités à l'interne au sein d'une entité lui appartenant, tout comme le fait General Motors lorsqu'elle établit sa propre division de fabrication de pneus ou de moteurs.

Les mêmes arguments qui font pencher la balance des entreprises d'un côté ou de l'autre pourraient, dans de nombreux contextes, être également invoqués pour les gouvernements quant à savoir s'ils doivent utiliser ces outils externes destinés au secteur privé ou concentrer à l'interne toute la gamme des activités au sein d'une société d'État. En général, les facteurs qui influent sur ce choix concernent les coûts relatifs de la surveillance et de l'information à fournir.

À cet égard, il convient de se référer à une analogie avec le secteur privé, et j'ai posé la question à mes étudiants: pourquoi ne pourrais-je pas diriger la société General Motors à partir de mon propre bureau avec un personnel de 8 ou 10 personnes et recourir à la sous-traitance pour tout? On pourrait exploiter l'usine à des frais minimes.

Il s'avère qu'il est souvent très difficile de préciser, par ces outils de politique externe, tous les aspects du rendement que l'on souhaite obtenir et de surveiller l'application des normes arrêtées. Le chapitre que je vous ai remis renferme des exemples à cet égard. Lorsqu'une entreprise éprouve des difficultés dans une région où le chômage est élevé, le gouvernement peut la subventionner ou en prendre le contrôle. C'est d'ailleurs ce qu'il a fait à plusieurs reprises, mais pas récemment.

Lorsqu'on subventionne une entreprise du secteur privé qui est en difficulté, il est difficile de définir la valeur de la subvention nécessaire, de savoir si l'entreprise exagère ses besoins et de

*[Text]*

adhering to any subsidy conditions set by the government. For that reason, the government may prefer to take over the activity itself. For that reason, too, General Motors may prefer not to contract out but to run some activities internally.

I will turn to another issue which was not addressed extensively in the 1982 study but which, as I read the transcripts of your June 28 committee hearing, seem to be central to your deliberations. Thus far, I have spoken about the choice of policy instrument, assuming that there is a good public policy reason for government intervention. Today, in 1995, we need to ask the more radical question: Should the government be in this game in any form or capacity?

Throughout the 1980s and early 1990s, we have accumulated in Canada and elsewhere substantial experience on privatizing government activities. We are also now facing a set of fiscal exigencies which are far more intense than in those earlier time periods.

I suggestively ask the question: Why should government be involved in this set of activities as represented by these four Crown financial institutions? Why should the government be involved in these activities in any form?

Here let me confess to a degree of puzzlement. I have read Mr. Manley's evidence from the June 28 committee hearing at which he advanced two rationales for the existence of the Federal Business Development Bank. He said, first, that the Federal Business Development Bank provides financing for knowledge-based enterprises and new technology companies. Apparently, this is a shift from its previous role as lender of last resort to small businesses generally, such as tourist industries, without any change in its explicit mandate. Second, the FBDB is to provide small loans to businesses where the fixed costs of loan assessment make these loans unprofitable and unattractive to private sector lenders.

I am also puzzled by Mr. Manley's further argument that the Federal Business Development Bank is not competing with banks and other private financial institutions in these two respects but, rather, is performing complementary functions to them and is thus filling a gap that private sector financial institutions are not filling. The chairman this morning spoke of complementary versus competitive functions and gaps.

One must push further than this. For example, dead beat, hopeless, chronic non-payers are unlikely to be served by private sector financial institutions because it is unprofitable to lend money to people who are unlikely to repay it. Of course, this will create a gap in the credit market where some subset of debtors, would-be debtors or borrowers cannot obtain credit. The government could create a financial institution to fill this gap. Moreover, this hypothetical institution's activities would be

*[Traduction]*

s'assurer si elle respectera les conditions établies par le gouvernement pour l'obtention de la subvention. C'est pourquoi le gouvernement peut préférer assurer lui-même l'exploitation de cette entreprise et c'est également pourquoi la société General Motors peut préférer ne pas recourir à la sous-traitance, mais s'occuper de certaines activités à l'interne.

Je vais maintenant aborder une autre question qui n'a pas été examinée de façon détaillée dans l'étude de 1982 mais qui, après avoir lu la transcription des audiences de votre comité le 28 juin, semble essentielle à vos travaux. Jusqu'à maintenant, j'ai parlé du choix des outils d'intervention, en supposant que les gouvernements ont une bonne raison d'intervenir. Aujourd'hui, en 1995, nous devons nous poser une question plus radicale, à savoir: le gouvernement devrait-il intervenir sous quelque forme ou à quelque titre que ce soit?

Durant les années 1980 et au début des années 1990, le Canada et d'autres pays ont acquis une expérience énorme en matière de privatisation des activités gouvernementales. Les exigences financières sont maintenant beaucoup plus rigoureuses qu'elles ne l'étaient à cette époque.

Je propose donc que l'on se pose la question suivante: pourquoi le gouvernement devrait-il intervenir dans les secteurs où évoluent ces quatre institutions financières de la Couronne? Pourquoi le gouvernement devrait-il participer à ces activités à un titre ou à un autre?

Permettez-moi ici d'avouer que je suis un peu perplexe. J'ai lu le témoignage de M. Manley, lors de la séance du 28 juin, au cours de laquelle il a donné deux raisons qui justifient l'existence de la Banque fédérale de développement. Il a dit premièrement que la Banque fédérale de développement accorde du financement aux entreprises à forte intensité de connaissances et aux sociétés de technologie de pointe. Apparemment, c'est là un changement par rapport à son rôle antérieur de prêteur de dernier recours aux petites entreprises en général, comme les industries touristiques, sans pour autant que le mandat de la banque ait été modifié. Deuxièmement, la BFD accordera de petits prêts aux entreprises lorsque, en raison des coûts fixes associés à la demande de crédit, ces prêts sont non rentables et peu intéressants pour les prêteurs du secteur privé.

Je suis aussi perplexe face à l'autre argument de M. Manley, à savoir que la Banque fédérale de développement ne fait pas concurrence aux banques et aux autres institutions financières du secteur privé à ces deux égards mais que, plutôt, elle exerce des fonctions complémentaires et comble ainsi une lacune que les institutions financières du secteur privé ne comblent pas. Ce matin, le président a parlé de fonctions complémentaires et non concurrentielles, ainsi que de lacunes.

On pourrait même aller plus loin. Par exemple, les personnes qui, systématiquement, ne paient pas leurs dettes, ne prennent pas leurs responsabilités et ne changeront jamais sont peu susceptibles d'obtenir du financement d'institutions financières du secteur privé, parce qu'il n'est pas rentable de prêter de l'argent à des gens qui ne le rembourseront probablement pas. Bien sûr, cela va créer une lacune sur le marché du crédit où un sous-groupe de débiteurs, de débiteurs éventuels ou d'emprunteurs ne peuvent pas

## [Texte]

complementary to, rather than competitive with, the private sector financial institutions which have no interest in lending to borrowers who cannot or will not pay.

Simply because one observes a "gap" is not a good enough reason for the government to decide to fill it. If that were the case, it would lead to a policy axiom that governments, like nature, abhor vacuums. Governments should not fill vacuums whenever they observe them.

Two rationales were identified by Minister Manley. They are financing knowledge-based enterprises and providing small loans to businesses where the fixed costs of loan assessment make them unprofitable for private sector lenders. In relation to these two rationales, I tend to ask: Why fill these gaps? Is there a problem with monopoly in the private sector such that the government has to inject an element of additional competition? Is there some form of information failure by which the private sector financial institutions cannot assess these risks adequately but that a government agency has superior abilities to assess these lending risks? Exactly what is it that government can do here that the private sector cannot?

The tone of my comments may infer that I have an initial degree of scepticism which I could be persuaded to abandon in the face of evidence to the contrary. I do not think it is good enough to ask do we or do we not have a gap. That tells me nothing. It is not good enough to ask if the activities of these institutions are complementary to or competitive with the private sector financial institutions. Even if they are complementary to them, they may still not be a good reason to be doing them.

**Senator Kolber:** I have a great deal of difficulty with your presentation. I do not follow what your conclusions are and I do not understand how the world of academia uses some of its methodology to arrive at some of your conclusions.

You stated that the government does not have to fill every gap which exists. You came at it with a *reductio ad absurdum* logic which has escaped me. You stated that just because there are dead beats does not mean we must lend to them. That is true. However, those are not the types of gaps we are discussing. Obviously, there are gaps in terms of the access people have to credit markets. That is what we are talking about.

My second comment deals with your General Motors outsourcing analogy and the suggestion you posed to your students that, perhaps, eight of you could run General Motors from your office. I believe that is mixing apples with elephants. There is no way you could run General Motors with 40 students, even if you out-sourced everything. I do not believe you could efficiently

## [Translation]

obtenir de crédit. Le gouvernement pourrait créer une institution financière pour combler cette lacune. En outre, les activités de cette institution hypothétique seraient complémentaires à celles des institutions financières du secteur privé et ne leur feraient pas concurrence, puisque ces institutions n'ont aucun intérêt à prêter à des gens qui ne peuvent pas ou ne veulent pas rembourser leurs dettes.

Le seul fait d'observer une «lacune» n'est pas une raison suffisante pour que le gouvernement décide de la combler. Si tel était le cas, on en viendrait à l'axiome selon lequel les gouvernements, comme la nature, ont horreur du vide. Les gouvernements ne sont pas obligés de remplir un vide chaque fois qu'ils en découvrent un.

Le ministre Manley a donné deux raisons. La BFD finance les entreprises à forte intensité de connaissances et accorde de petits prêts aux entreprises lorsque les coûts fixes associés à la demande de crédit font qu'il n'est pas rentable pour les prêteurs du secteur privé de consentir ces prêts. Cela dit, je me pose la question suivante: pourquoi combler ces lacunes? Y a-t-il, dans le secteur privé, un problème de monopole tel que le gouvernement doit injecter un élément de concurrence supplémentaire? Les institutions financières du secteur privé manquent-elles de renseignements qui les empêchent d'évaluer les risques adéquatement alors qu'un organisme gouvernemental possède des compétences supérieures pour évaluer ces risques? Précisément, quelles sont les mesures que le gouvernement peut adopter et que le secteur privé, lui, ne peut pas adopter?

Le ton de mes observations peut laisser croire que je suis au départ un peu sceptique mais que l'on pourrait me convaincre d'abandonner ma façon de voir avec preuves à l'effet contraire. Je ne crois pas qu'il soit suffisant de se demander s'il y a ou non une lacune. Cela ne me dit rien. Il ne suffit pas de se demander si les activités de ces institutions viennent compléter ou concurrencer celles des institutions financières du secteur privé. Même si elles sont complémentaires, cela ne constitue peut-être toujours pas une bonne raison d'intervenir.

**Le sénateur Kolber:** J'ai beaucoup de mal à comprendre le sens de votre exposé. Je n'arrive pas à voir quelles sont vos conclusions et je ne comprends pas comment les universitaires utilisent cette méthodologie pour en arriver à certaines de vos conclusions.

Vous avez dit que le gouvernement n'est pas tenu de combler chaque lacune qui existe. Vous avez utilisé une démonstration par l'absurde que je n'ai pas comprise. Vous avez dit que ce n'est pas parce que des gens ne prennent pas leurs responsabilités qu'il faut leur prêter. C'est vrai. Cependant, ce n'est pas de ce genre de lacunes dont nous discutons. Manifestement, il y a des lacunes en ce qui concerne l'accès au marché du crédit. C'est de cela dont nous parlons.

Ma deuxième observation porte sur votre analogie relative à l'affermage de General Motors et sur la question que vous avez posée à vos étudiants, à savoir que peut-être, huit d'entre vous pourriez diriger la société General Motors de votre bureau. Je crois que vous comparez des pommes et des oranges. Il est absolument impossible de diriger la société General Motors avec

[Text]

out-source such things as financial planning, strategy, new models, et cetera. That whole thing leaves me cold.

You discussed government changing its outlook. Rather than having institutions lend money, how about changing the tax system? That is a more reasonable approach as far as I am concerned. That does not make it right or wrong, but it appeals to me.

Is there a study which exists showing what would happen if we took a page from the American book and allowed some deductibility of mortgage interest? The Americans, I believe, have unlimited deductibility on mortgage interest. I also believe it is something they would dearly like to get rid of. However, like medicare and motherhood, I do not think they will ever get rid of it.

Has anyone done a study in Canada in which they considered deducting interest on, perhaps, the first \$100,000 or \$150,000 of mortgage interest? What would that do to new home construction and the home ownership market? As far as I can remember, it has always been a policy of the Canadian government to encourage and to help people to own their own homes. What would be the trickle-down effect? Having been in the housing business, there was always talk of the tremendous trickle-down effect with all the stuff people need to put in their new homes, such as refrigerators, stoves, tiles, et cetera. It is very labour intensive, too.

Is there a study showing what would be gained or lost in Canada using the type of approach which you have both alluded to in your remarks?

The first witness stated that part of his research debunked the fact that small businesses had difficulty in acquiring loans. He found that the debt equity ratios were much higher in small businesses as opposed to large businesses. That led him to conclude that they were not having difficulty finding loans.

My guess is that it might prove to be the opposite. That is to say that banks, for example, which I assume are the largest lenders in the country, really do not want to lend to small business because they do not have enough equity. Do you have any suggestions on how to encourage Canadians or financial institutions to inject more venture capital, more equity?

I believe the Quebec Government tried it. However, it was abused badly and led to a lot of losses. Some MPs who are traditional bank bashers admit that small loans in the range of \$25,000 to \$100,000 are difficult to make because the person requesting the loan rarely has the equity to back it up. It is likely that they do not have life insurance, et cetera. It is a hard loan to monitor. They are usually terribly unprofitable. However, if there were some equity attached, it could change the whole equation. I

[Traduction]

40 étudiants, même si vous affermissiez tout. Je ne crois pas que vous puissiez recourir à la sous-traitance de façon efficace pour, par exemple, effectuer la planification financière, établir la stratégie, créer les nouveaux modèles, et cetera. Tout cela ne me dit rien.

Vous avez dit que le gouvernement devait changer sa perspective. Pourquoi ne pas modifier le régime fiscal plutôt que de demander à des institutions de prêter de l'argent? Pour moi, c'est une approche plus raisonnable. Cela ne veut pas dire que j'ai tort ou raison, mais il me semble que c'est plus intéressant.

Est-ce qu'il existe une étude qui montre ce qui se produirait si nous faisons comme les Américains et permettons la déduction d'une partie des frais d'intérêt sur une hypothèque? Les Américains, je crois, peuvent déduire tous les intérêts sur leur hypothèque. Je crois aussi que c'est quelque chose dont ils aimeraient bien se débarrasser. Cependant, tout comme l'assurance-maladie et la maternité, je ne crois pas qu'ils vont y arriver.

Est-ce que quelqu'un a déjà fait une étude, au Canada, dans laquelle on a examiné la possibilité de déduire les intérêts sur la première tranche de 100 000 \$ ou de 150 000 \$ d'une hypothèque? Qu'est-ce qu'une telle mesure apporterait à la construction domiciliaire et au marché immobilier? Aussi loin que je me souviens, le gouvernement canadien a toujours eu pour politique d'encourager et d'aider les gens à avoir leur propre maison. Qu'est-ce qui arriverait? J'ai travaillé dans le domaine de l'immobilier, et on a toujours parlé de l'immense effet d'entraînement, car les gens doivent acheter toutes sortes de choses pour mettre dans leur nouvelle maison, comme des réfrigérateurs, des cuisinières, des carreaux, et cetera. C'est aussi une industrie de main-d'œuvre.

Est-ce qu'il existe une étude qui montre ce qu'on gagnerait ou perdrait au Canada si on recourait au genre d'approche dont vous avez tous les deux parlé dans vos observations?

Le premier témoin a dit qu'une partie de sa recherche venait démythifier le fait que les petites entreprises ont de la difficulté à obtenir du financement. Il a constaté que les ratios d'endettement étaient beaucoup plus élevés chez les petites entreprises que chez les grandes, ce qui l'a amené à conclure que les premières n'avaient pas de difficulté à obtenir de prêts.

Moi, je dirais que cela pourrait être le contraire. C'est-à-dire que les banques, par exemple, qui sont, je le suppose, les plus grands prêteurs au Canada, ne veulent pas véritablement prêter aux petites entreprises, parce que celles-ci n'ont pas suffisamment d'avoirs propres. Avez-vous des moyens à nous suggérer sur la façon d'encourager les Canadiens ou les institutions financières à injecter plus de capital à risque, plus de capitaux propres?

Je crois que le gouvernement du Québec a essayé de le faire. Cependant, on a beaucoup abusé du système et les banques ont subi de nombreuses pertes. Certains députés qui se plaignent toujours des banques reconnaissent qu'il est difficile d'obtenir un petit prêt d'une valeur de 25 000 \$ à 100 000 \$ parce que l'emprunteur possède rarement les avoirs propres pour garantir cet emprunt. Souvent, la personne n'a pas d'assurance-vie, et cetera. Ce sont des prêts qui sont difficiles à contrôler et habituellement

## [Texte]

am curious as to whether you have given more thought to how to encourage equity infusions into small businesses.

**Mr. Trebilcock:** What I meant by critiquing the concept of gaps is that gaps by themselves are not sufficient reason for government intervention. It may turn out that they are a necessary condition, but we need more. We need a more rigorous screen here to identify what it is that government can do which the private sector cannot do.

With respect to General Motors out-sourcing, of course my point in putting this question to my students is, as the senator suggested, to demonstrate the absurdity of the idea that we could run General Motors out of my office and why we would need to internalize a substantial number of functions. That is precisely why, in some cases, governments might well find it useful to set up Crown corporations to internalize a set of functions within them.

I accept that there will be cases where Crown corporations are the most efficient policy instrument available for achieving a given set of policy objectives. I was simply suggesting that we have to ask two levels of questions throughout. One is whether the government should be in this activity at all in any capacity. That is the more radical question. The second question is, if it should be, are these Crown corporations the right instrument.

Dr. Damus has suggested that changes to the tax system on home financing may in fact attract additional private sector credit which would, presumably, dispense with the need for a direct government role in providing house financing.

We have to keep asking these two questions: Should the government be in this game at all in any capacity? If it should be, is the instrument it is presently using the most efficient one for achieving its policy objectives?

**Mr. Damus:** On the question of the gap, perhaps we can find a good historical example if we go back 60 years to when the NHA was passed and to when the CMHC was created.

Housing was then typically financed with 50 per cent down and the balance payable in seven years. Those are biblical loan terms. After seven years you have no more debt.

With regard to a credit gap, one can say that a reasonable modern financial analysis would recommend that the financing terms match the characteristics of the asset being financed. If you are financing a house which is supposed to last 40 years or more, then you would like long-term financing rather than the relatively short-term seven-year financing. How can one provide that? The private sector was not providing financial instruments which

## [Translation]

très peu rentables. Cependant, si l'on pouvait les garantir à l'aide d'avoirs propres, cela changerait toute l'équation. Je suis curieux de savoir si vous avez réfléchi davantage à la façon d'encourager l'injection de capitaux dans les petites entreprises.

**M. Trebilcock:** Ce que j'ai voulu dire, quand j'ai critiqué la notion de lacunes, c'est que les lacunes en elles-mêmes ne sont pas une raison suffisante pour justifier l'intervention du gouvernement. Il se peut qu'elles s'avèrent une condition nécessaire, mais il faut d'autres raisons. Il nous faut des critères de sélection plus rigoureux pour savoir dans quels domaines le gouvernement peut intervenir et dans quels domaines le secteur privé ne peut pas intervenir.

En ce qui concerne la question de l'affermage à la société General Motors, bien sûr, ce que j'ai voulu faire en posant la question à mes étudiants c'est, comme l'a laissé entendre le sénateur, de démontrer l'absurdité du raisonnement voulant que l'on puisse diriger General Motors à partir de mon bureau; j'ai voulu également montrer pourquoi il nous faudrait exécuter à l'interne un très grand nombre d'activités. C'est précisément pourquoi, dans certains cas, les gouvernements pourraient très bien juger utile d'établir des sociétés d'État pour exécuter à l'interne un certain nombre de fonctions.

Je reconnais qu'il y a des cas où les sociétés d'État constituent l'outil d'intervention le plus efficace pour atteindre un ensemble donné d'objectifs. J'ai simplement laissé entendre que nous devons nous poser deux questions. L'une consiste à savoir si le gouvernement devrait exercer cette activité, peu importe à quels égards il le fait. C'est la question la plus radicale. La seconde question est de savoir si, en pareil cas, les sociétés d'État constituent l'outil d'intervention approprié.

M. Damus a laissé entendre que des changements au régime fiscal concernant le financement de l'achat d'une maison pourraient en fait attirer plus d'établissements de crédit du secteur privé ce qui, supposément, rendrait inutile l'intervention directe du gouvernement dans ce domaine.

Nous devons nous poser constamment ces deux questions: le gouvernement devrait-il intervenir dans ce domaine à quelque titre que ce soit? Si oui, est-ce que l'outil qu'il utilise actuellement est le plus efficace pour atteindre les objectifs fixés par la politique?

**M. Damus:** En ce qui concerne la question des lacunes, on trouve peut-être un bon exemple il y a environ 60 ans, lorsque la Loi nationale sur l'habitation a été adoptée et lorsque la SCHL a été créée.

À ce moment-là, on finançait l'achat d'une maison de la façon suivante: il fallait donner une mise de fonds de 50 p. 100 et le reste était payable en sept ans. Il s'agissait de prêts dignes d'une époque biblique: après sept ans, vous n'aviez plus de dette.

En ce qui concerne la lacune en matière de crédit, les auteurs d'une analyse financière moderne et raisonnable recommanderaient que le financement doit être conforme aux caractéristiques du bien qui est financé. Si vous financez une maison qui est censée durer 40 ans ou plus, à ce moment-là, vous préféreriez un financement à long terme plutôt qu'un financement de sept ans qui est relativement court. Mais comment y arriver? Le secteur

*[Text]*

reflected the characteristics of the assets being financed. In that sense, you might have talked of a gap.

**Senator Kolber:** But they do now.

**Mr. Trebilcock:** They do now, and that is perhaps thanks to decades of work by CMHC in developing construction standards, house appraisal standards and mortgage contract standards, and backing it all up with mortgage insurance. We also have a rule that certain financial institutions cannot make homeowner mortgages beyond 75 per cent loan-to-value ratio. To go beyond that requires mortgage insurance under the same legislation which governs this type of lending activity.

**Senator Kolber:** Be very careful when you talk about 75 per cent loan-to-value ratio. They never use the word "cost", and they get appraisals of 120 per cent of cost, which means you are probably giving 90 per cent of cost. It may be 75 per cent of value, but it is 90 per cent of cost.

**Mr. Trebilcock:** On the deductibility of interest there is a big difference between U.S. and Canadian personal taxes. I believe the Americans have been making some moves away from it in terms of capping it, and capping it further with a minimum tax and so on.

In Canada, there has been no study explicitly directed at the question of what would happen if homeowner interest were deductible. However, there have been studies of the equity and deficiency of the tax system and of possibilities for reform, including the current tax treatment of housing. One study on this found that, if anything, housing is still being favoured by the tax system. Another study, which was more focused on tax reform at the time when the GST was beginning to be considered and there was a movement toward consumption tax, found there was a view that the Canadian treatment of homeowner interest and ownership is fairly compatible with a consumption tax system. Therefore, there was no further thought of modifying the current treatment of homeowners.

**The Chairman:** I ask senators to stay away as much as possible from the housing issue. The steering committee consciously decided that we would focus on the four financial institutions which provide assistance to industry and explicitly did not include CMHC because, while it is a federal financial institution, it has a significant social policy component. A conscious decision was made to focus on the four financial institutions that assist industry. Therefore, I would ask senators to focus as much as possible on anything to do with the industrial side and not on the residential housing side.

*[Traduction]*

privé ne fournissait pas les outils financiers qui reflétaient les caractéristiques du bien financé. En ce sens, on aurait pu parler d'une lacune.

**Le sénateur Kolber:** Mais on le fait maintenant.

**M. Trebilcock:** Oui, et probablement après des décennies de travail de la part de la SCHL, qui a élaboré des normes de construction, des normes d'évaluation des maisons et des normes régissant les contrats hypothécaires, tout cela garanti par l'assurance hypothécaire. Il existe également une règle faisant en sorte que certaines institutions financières ne peuvent accorder une hypothèque résidentielle si le client a un ratio valeur-prêt de plus de 75 p. 100. Pour aller au-delà de ce niveau, il faut avoir une assurance hypothécaire assujettie à la même loi qui régit ce type de prêt.

**Le sénateur Kolber:** Faites très attention quand vous parlez d'un ratio valeur-prêt de 75 p. 100. Les banques n'utilisent jamais le terme «coût», et elles obtiennent des évaluations de 120 p. 100 du coût, ce qui veut dire que l'on vous accorde probablement 90 p. 100 du coût. C'est peut-être 75 p. 100 de la valeur, mais 90 p. 100 du coût de la maison.

**M. Trebilcock:** En ce qui concerne la déductibilité des intérêts, il y a une grande différence entre les impôts personnels aux États-Unis et au Canada. Je crois que les Américains tentent de fixer un certain plafond à cet égard et qu'ils essaient de réduire davantage les déductions possibles au moyen d'un impôt minimum, et ainsi de suite.

Au Canada, aucune étude précise n'a été faite sur la déductibilité des intérêts d'une hypothèque résidentielle. Cependant, certaines études ont été réalisées sur l'équité et les lacunes du régime fiscal, ainsi que sur les possibilités de réforme de ce régime, y compris sur les dispositions actuelles concernant l'achat d'une maison. Les auteurs d'une étude réalisée à ce sujet ont découvert que le secteur de l'habitation est peut-être toujours favorisé par le régime fiscal. Les auteurs d'une autre étude, qui était davantage axée sur la réforme fiscale à l'époque où l'on commençait à parler de la TPS et où l'on songeait de plus en plus à adopter une taxe à la consommation, ont constaté que certains estimaient que le traitement qu'accorde le Canada aux propriétaires fonciers et à la propriété est relativement compatible avec un système de taxe à la consommation. Par conséquent, il n'a plus été question de modifier le traitement accordé actuellement aux propriétaires de maisons.

**Le président:** Je demanderais aux sénateurs d'éviter le plus possible la question de l'habitation. Le comité de direction a sciemment décidé que nous devrions concentrer notre étude sur les quatre institutions financières qui accordent de l'aide à l'industrie et a explicitement exclu la SCHL parce que, même si c'est une institution financière fédérale, la SCHL joue un rôle social important. Il a été délibérément décidé de mettre l'accent sur les quatre institutions financières qui viennent en aide à l'industrie. Par conséquent, je demanderais aux sénateurs de se concentrer le plus possible sur tout ce qui concerne l'aspect industriel de la question et d'en délaissier l'aspect résidentiel.

[Texte]

**Senator Stratton:** Dr. Damus, with respect to your folklore, over the course of the summer I heard two more stories directly from successful small businessmen. One related to me the fact that after negotiating financing and having reached agreements with banks, they came back a year or a year and a half later wanting to restructure. They do this over a course of time. They do not do it just once, but twice or three times, always tightening. The companies ask the banks why they keep changing the rules. In response they are told that the game constantly changes.

In the end, this small, successful business ended up with the Federal Business Development Bank because one of the big six demanded that their loan be paid back over five years. It was a huge sum of money to pay back over that period of time. They ended up going to the FBDB where they were able to negotiate a 10-year loan, paying the penalty of half a point, I believe.

The other individual from whom I heard manages a series of successful small businesses. He has people coming to him constantly with venture ideas, and he says there are some excellent ideas. However, there is a tremendous shortage of venture capital, at least in my region of the country, which is Manitoba. There is no shortage of creative ideas for new ventures, some of which are excellent. However, we do not have a source of venture capital. That is the severe problem which we experience. There is a linkage between being unable to establish financing through a bank and the shortage of venture capital.

As Senator Kolber said, can we not use the tax system to establish a basis for people putting money into venture capital projects and to help in providing loans to small business? You may say that by doing that the purpose of Crown corporations will be substantially diminished.

You could have a rationalization in doing that. While you say that it is folklore, it is not, at least insofar as the stories that were related to me are concerned. My background in this area indicates that it relates to the shortage of that capital.

**Mr. Damus:** There is a distinction between a 5-year loan and a 10-year loan. Some institutions will operate more at the shorter end of the market. There may be insufficient supply of term lending or longer terms than when banks are involved.

You made a distinction between debt and equity financing. As part of our study, we found that, yes, raising equity for startups is difficult or expensive. There can be high discounting on new shares from some valuation of what those shares would be worth. There may be room for improvement in initial public offers of equity so that the business will retain a larger proportion of its value when it issues new shares. A tax system would help. It may reduce the impact of discounts on issue of equity, but it would not remove by itself the reasons why there are these large discounts.

[Translation]

**Le sénateur Stratton:** Monsieur Damus, pour revenir à votre question de croyance populaire, au cours de l'été, j'ai entendu le récit de deux autres hommes d'affaires qui exploient une petite entreprise avec succès. L'un d'eux m'a dit qu'après avoir négocié son financement et conclu les ententes avec les banques, celles-ci sont revenues un an ou un an et demi après et ont demandé de restructurer le prêt. Elles agissent ainsi sur une certaine période. Elles ne le font pas seulement une fois, mais deux ou trois fois, toujours en resserrant le crédit. Les entreprises demandent aux banques pourquoi elles changent constamment les règles du jeu, ce à quoi on leur répond que c'est le jeu qui ne cesse pas de changer.

Finalement, cet homme d'affaires qui gérait avec succès une petite entreprise s'est retrouvé auprès de la Banque fédérale de développement parce que l'une des six grandes banques a exigé qu'il lui rembourse son prêt sur cinq ans. Il s'agissait d'une très forte somme d'argent à rembourser au cours de cette période. Il s'est retrouvé à la BFD, où il a pu négocier un prêt de dix ans, en payant la pénalité d'un demi-point, je crois.

L'autre personne dont j'ai entendu parler gère une série de petites entreprises à succès. Les gens se présentent constamment à son bureau pour lui proposer des idées nouvelles parmi lesquelles, selon lui, il y a d'excellentes possibilités. Cependant, on manque énormément de capital de risque, à tout le moins dans ma région du pays, le Manitoba. On ne manque pas d'idées créatrices pour de nouveaux projets, dont certains sont excellents. Cependant, nous n'avons pas de source de capital de risque. C'est là le grave problème auquel nous faisons face. Il y a un lien qui existe entre l'incapacité d'obtenir du financement d'une banque et la pénurie de capital de risque.

Comme l'a dit le sénateur Kolber, ne pourrions-nous pas utiliser le régime fiscal pour constituer une base de capitaux pouvant être investis dans des projets risqués afin d'aider les gens à obtenir des prêts pour leur petite entreprise? Vous me direz peut-être qu'en adoptant une telle mesure, la raison d'être des sociétés d'État serait considérablement moins évidente.

Vous pourriez avoir une raison de le faire. Même si vous dites que cela est du folklore, il n'en est rien, à tout le moins en ce qui concerne les récits qu'on m'a faits. D'après mon expérience dans ce domaine, je dirais que c'est le manque de ce type de capital qui est en cause.

**M. Damus:** Il faut faire une distinction entre un prêt de 5 ans et un prêt de 10 ans. Certaines institutions vont consentir davantage de prêts de courte durée. Il y a peut-être moins de prêts à terme ou de prêts plus longs qui sont consentis que lorsque les banques sont en cause.

Vous avez établi une distinction entre le financement par emprunt et le financement par capitaux propres. Dans le cadre de notre étude, nous avons constaté que oui, il est difficile, voire coûteux d'obtenir des capitaux propres pour lancer une entreprise. Il se peut qu'il y ait un fort escompte à l'émission d'actions par rapport à la valeur que devraient avoir ces actions. Il y a peut-être place à l'amélioration dans les offres publiques initiales d'actions, de sorte que l'entreprise conservera une partie plus importante de la valeur des titres lorsqu'elle émettra de nouvelles actions. Le

[Text]

**Mr. Trebilcock:** We should not assume that banks are not very active in the small- to medium-size enterprise credit market now or, for that matter, in the high-technology small- to medium-size enterprise market.

Noting Mr. Manley's evidence back in June, he pointed out that the Federal Business Development Bank has a portfolio of approximately \$3.2 billion in loans to 14,400 SMEs across Canada whereas the big six chartered banks have \$27.2 billion in loans to 500,000 SME customers.

We are not talking about a sector here that only the Federal Business Development Bank services and one in which the banks have no interest. The hard statistics defy that characterization.

**The Chairman:** Would you use that evidence to suggest that there is not a gap?

**Mr. Trebilcock:** There may be subgaps in this massive overlap, but it is not that banks do not lend to small business and the Federal Business Development Bank alone lends to them. That is simply not true.

**Senator Stratton:** I agree with you that they do make loans. The real concern is that, typically, when you go to a bank you must have your capital base there. Traditionally, it is raised through friends and family to start up a business. There are now some high-technology, creative ideas for companies coming along, in my region in particular. With the shortage of venture capital, those ideas are going south. They get the venture capital from the states to do the idea successfully. They are not getting it in Canada. That is the concern.

**Mr. Trebilcock:** In the states, though, are they getting it from a state-owned financial institution or from the private venture capital market?

**Senator Stratton:** Private venture capital market. That is the concern. With the opening up of the markets, ideas are going south instead of staying where they should be. How do we keep those ideas here in Canada? That is the fundamental issue.

**Mr. Trebilcock:** Why are the venture capitalists prepared to lend to the ideas if they migrate to the states and why can the venture capitalist not migrate here? I do not know what the answer is to that question.

**Senator Stratton:** In my view, that is the fundamental issue that we want to explore.

**Senator Stewart:** The question was asked by Mr. Trebilcock: Why should government be in this game at all? That was a preliminary question to the question: What instrument should government use?

[Traduction]

régime fiscal pourrait aider. Il pourrait réduire l'impact des escomptes à l'émission des titres, mais cela n'éliminerait pas en soi les raisons qui font que ces escomptes existent.

**M. Trebilcock:** Nous ne devrions pas supposer que les banques ne sont pas très actives sur le marché du crédit aux petites et aux moyennes entreprises ou sur le marché du crédit accordé aux petites et moyennes entreprises de technologie de pointe.

Dans son témoignage en juin, M. Manley a fait remarquer que la Banque fédérale de développement a un portefeuille d'environ 3,2 milliards de dollars de prêts accordés à 14 400 PME dans tout le Canada, alors que les six grandes banques à charte détiennent un portefeuille de 27,2 milliards de dollars de prêts accordés à 500 000 clients qui sont des PME.

Il n'est pas question ici d'un secteur que seule la Banque fédérale de développement dessert et qui n'intéresse aucunement les banques. Les statistiques prouvent le contraire.

**Le président:** Utiliseriez-vous cette preuve pour dire qu'il n'y a pas de lacune à combler?

**M. Trebilcock:** Il y a peut-être d'autres lacunes qui découlent de ce chevauchement massif, mais cela ne veut pas dire que les banques n'accordent pas de prêts aux petites entreprises et que la Banque fédérale de développement est la seule à le faire. Cela n'est tout simplement pas vrai.

**Le sénateur Stratton:** Je suis d'accord avec vous que les banques accordent des prêts aux PME. Le véritable problème, c'est que, habituellement, lorsque vous vous présentez à une banque, vous devez y avoir votre capital de base. Habituellement, on réussit à réunir ces capitaux à l'aide d'amis et de parents pour lancer une entreprise. Dans ma région en particulier, des gens proposent maintenant de nouvelles idées créatives en matière de technologie de pointe. Mais avec la pénurie de capital de risque, ces idées aboutissent aux États-Unis. Les entreprises obtiennent le capital de risque des États-Unis pour réaliser leurs projets. Elles ne l'obtiennent pas au Canada. C'est ça qui est préoccupant.

**M. Trebilcock:** Aux États-Unis, cependant, est-ce que les entreprises obtiennent leur financement d'une institution financière appartenant à un État ou du secteur privé?

**Le sénateur Stratton:** Du secteur privé. C'est ça qui est préoccupant. Avec l'ouverture des marchés, les idées sont canalisées vers les États-Unis au lieu de rester là où elles devraient être. Comment faire pour garder ces idées de projets ici au Canada? C'est là le problème fondamental.

**M. Trebilcock:** Pourquoi les investisseurs en capital de risque sont-ils disposés à accorder du financement aux entreprises qui ont des projets si elles émigrent aux États-Unis et pourquoi les investisseurs en capital de risque ne peuvent-ils pas venir ici? Je ne connais pas la réponse à ces questions.

**Le sénateur Stratton:** À mon avis, c'est là la question fondamentale sur laquelle nous voulons nous pencher.

**Le sénateur Stewart:** M. Trebilcock a demandé pourquoi le gouvernement devrait intervenir dans ce domaine. C'était là une question préliminaire à la question suivante: quel outil le gouvernement devrait-il utiliser?

[Texte]

Putting aside housing, what, if any, is the justification for what are called tax expenditures? Should we not get rid of them?

**Mr. Damus:** The question is: Should we get rid of tax expenditures?

**Senator Stewart:** Why should we have them? The reverse of that is: Should we get rid of those that we have?

**Mr. Damus:** I am somewhat at a loss as I would normally think of taxation as a different area from the financing of business. There is obviously a relationship. The tax system will have an effect on the choice of methods of finance.

**Senator Stewart:** I guess the question is better asked of Mr. Trebilcock. He was the one who raised the fundamental question: Why should the government be in this game at all? He also raised the possibility of using the taxation laws as a means of providing assistance. It is true that he used housing as an example and that has subsequently been put aside by the chairman. However, the question is not out of court: Why should we have tax expenditures at all?

**Mr. Trebilcock:** Like Mr. Damus, I have trouble answering that question in the abstract. We have so many different tax expenditures such as the child tax credit and spousal deduction.

**Senator Stewart:** Let us say tax expenditures directly beneficial to business, then.

**Mr. Trebilcock:** Again, one would have to look at which ones one is talking about.

**Senator Stewart:** Which one of the sacred cows one would attack.

**Mr. Trebilcock:** If it is simply the capital cost allowance and depreciation cost allowance, these seem perfectly normal.

**Senator Stewart:** Let us say tax expenditures to support mining.

**Mr. Trebilcock:** I would be sceptical of the case for that.

**Senator Stewart:** Or let us say tax expenditures to support the oil and gas industry.

**Mr. Trebilcock:** Or with agriculture, for example, special tax treatment of farm incomes and expenses.

**Senator Stewart:** So you are at least sceptical. Might you even be pushed to the point where you would say that these should be abolished?

**Mr. Trebilcock:** I would want to look at each in turn. I could not possibly be put in the position of saying, "Let us abolish all tax expenditures" knowing nothing about them.

**Senator Stewart:** The implication of your answer is that there are situations in which, in the national interest, you would be prepared to say that the government should be in this game.

[Translation]

Mis à part le secteur de l'habitation, qu'est-ce qui justifie, si cela est possible, ce qu'on appelle les dépenses fiscales? Ne devrions-nous pas les éliminer?

**M. Damus:** Vous demandez si l'on devrait éliminer les dépenses fiscales?

**Le sénateur Stewart:** Pourquoi ces dépenses sont-elles acceptées? En contrepartie, on devrait se demander si on doit éliminer celles qui sont acceptées?

**M. Damus:** Je suis un peu confus, car à mon avis, le système de taxation est différent du financement des entreprises. Il y a de toute évidence un lien. Le régime fiscal aura des effets sur le choix des méthodes de financement.

**Le sénateur Stewart:** Je crois qu'il est préférable de poser la question à M. Trebilcock. C'est lui qui a soulevé la question fondamentale: pourquoi le gouvernement devrait-il intervenir dans ce domaine? Il a également évoqué la possibilité d'utiliser les lois sur l'impôt pour venir en aide aux entreprises. C'est vrai qu'il a utilisé le secteur de l'habitation comme exemple que le président nous a demandé de mettre de côté tout à l'heure. Cependant, la question est toujours pertinente. Pourquoi les dépenses fiscales existent-elles?

**M. Trebilcock:** À l'instar de M. Damus, j'ai de la difficulté à répondre à cette question de façon abstraite. Il existe tellement de dépenses fiscales différentes, comme le crédit d'impôt pour enfants ou l'allocation de conjoint.

**Le sénateur Stewart:** Disons les dépenses fiscales dont profitent directement les entreprises, alors.

**M. Trebilcock:** Là encore, il faut voir de quelles dépenses nous parlons.

**Le sénateur Stewart:** Quelles vaches sacrées nous allons attaquer.

**M. Trebilcock:** S'il s'agit simplement de la déduction pour amortissement, cela semble parfaitement normal.

**Le sénateur Stewart:** Disons les dépenses fiscales pour venir en aide à l'industrie minière.

**M. Trebilcock:** À cet égard, on aurait fort à faire pour me convaincre.

**Le sénateur Stewart:** Ou disons les dépenses fiscales pour venir en aide à l'industrie pétrolière et gazière.

**M. Trebilcock:** Ou pour venir en aide à l'agriculture, par exemple, le traitement fiscal spécial accordé aux revenus tirés de l'exploitation d'une ferme et aux dépenses afférentes.

**Le sénateur Stewart:** Donc, vous êtes à tout le moins sceptique. Iriez-vous même jusqu'à dire que ces dépenses devraient être supprimées?

**M. Trebilcock:** J'aimerais les examiner une à la fois. Je ne peux pas vraiment dire qu'il faudrait toutes les abolir sans savoir de quoi je parle.

**Le sénateur Stewart:** D'après votre réponse, vous semblez laisser entendre qu'il y a des cas où, dans l'intérêt du pays, vous seriez disposé à dire que le gouvernement devrait intervenir.

[Text]

**Mr. Trebilcock:** Yes, absolutely.

**Senator Stewart:** You raised the question and once you raise it one possible answer is that it should not be in it at all.

**Mr. Trebilcock:** I agree.

**Senator Stewart:** I wanted to find out which side of the fence you were on. I want now to move on to the area Senator Stratton raised.

Just as you exaggerated, I will do the same at the risk of causing domestic violence. Let us talk about the banks.

We know, do we not, that at least at the local level banks are cautious and conventional. They are, in a sense, the embodiment of conventional wisdom, which is often yesterday's wisdom. In the private sector, they are the real model of bureaucracy. If you want to understand what a bureaucracy looks like, in the private sector you go to the banks, or in the public sector you go to the postal system. At the local level, they hire very much the same type of people.

If you think of the bank as a slot machine, it takes nickels, dimes and quarters. There are no other coins. Someone comes along with a 35-cent piece, a new idea. The local bank manager says, "No way." Thus, there is a gap. It may well be that you need a government instrument, such as the kind we are discussing, to cope with that gap. Eventually the bank will revise itself and set up a slot for the 35-cent coin. The mere fact that a gap at the moment is filled does not mean that there was not a gap 15 or 20 years ago.

I see you nodding your head, Professor Trebilcock. I am attacking your gap proposition and saying that while it may be valid at one period, at an earlier period it would not be valid. Is that right?

**Mr. Trebilcock:** That is a very perceptive comment. I think that would still lead us to ask difficult questions, would it not?

To revert to the housing analogy, the CMHC served a useful function 20 or 30 years ago in getting the banks into long-term mortgage lending. That function might run out at some point.

**Senator Stewart:** Yes.

**Mr. Trebilcock:** Similarly, it may be that the Federal Business Development Bank served a competitive function 15 or 20 years ago, which could have induced the banks to make some kind of competitive response in getting into the 35-cent slot machine. Presumably, once that has happened, one would have to ask if we still needed them.

**Senator Stewart:** The contemporary example is the one that Minister Manley raised, that is, the knowledge-based industries and the new high-tech areas. The question would be: Is it fair to

[Traduction]

**M. Trebilcock:** Oui, absolument.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez soulevé la question et l'une des réponses possibles est que le gouvernement ne devrait pas du tout s'en mêler.

**M. Trebilcock:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Stewart:** Je voulais savoir quel était votre avis à ce sujet. J'aimerais passer maintenant à la question qu'a soulevée le sénateur Stratton.

Vous avez exagéré, je vais faire de même moi aussi au risque de provoquer de la violence dans notre petite famille. Parlons maintenant des banques.

Nous savons, n'est-ce pas, à tout le moins au niveau local, que les banques sont prudentes et conventionnelles. En un sens, elles sont l'incarnation de la sagesse populaire qui est souvent la sagesse d'autrefois. Dans le secteur privé, elles sont un vrai modèle de bureaucratie. Si vous voulez comprendre comment fonctionne une bureaucratie, dans le secteur privé, il faut aller dans une banque, et dans le secteur public, il faut examiner le système postal. Au niveau local, les deux engagent à peu près le même genre de personnes.

Si vous percevez la banque comme une machine à sous, elle accepte des pièces de 5 cents, de 10 cents et de 25 cents. Rien d'autre. Quelqu'un se présente à la banque avec une pièce de 35 cents, avec une nouvelle idée en somme, et le directeur de la banque dira qu'il ne l'accepte pas. Il y a donc une lacune. Il se pourrait très bien qu'on ait besoin d'un outil d'intervention gouvernementale, comme celui dont nous discutons actuellement, pour combler cette lacune. Par la suite, la banque révisera sa position et construira une machine qui acceptera les pièces de 35 cents. Le seul fait que l'on comble une lacune à un moment donné ne signifie pas qu'il n'y avait pas de lacune il y a 15 ou 20 ans.

Je vois que vous êtes d'accord, monsieur Trebilcock. Je suis en train d'attaquer votre proposition concernant les lacunes en disant que même si elle peut être valide à un moment donné, elle ne le serait peut-être pas pour une période antérieure. N'est-ce pas?

**M. Trebilcock:** Votre observation est très perspicace. Je pense que cela nous amènerait à nous poser des questions difficiles, n'est-ce pas?

Pour en revenir à l'analogie du secteur de l'habitation, la SCHL a joué un rôle utile, il y a 20 ou 30 ans, en amenant les banques à accorder du financement hypothécaire à long terme. Ce rôle pourrait ne plus avoir la même valeur à un moment donné.

**Le sénateur Stewart:** C'est exact.

**M. Trebilcock:** De même, il se peut que la Banque fédérale de développement ait joué un rôle utile en matière de concurrence, il y a 15 ou 20 ans, amenant ainsi les banques à réagir et à construire leur machine qui accepte les pièces de 35 cents. Il semble que ce soit après coup qu'il faille se demander si on a toujours besoin de ces institutions.

**Le sénateur Stewart:** L'exemple d'actualité est celui que le ministre Manley a donné, c'est-à-dire les industries à forte intensité de connaissances et les industries nouvelles dans le

[Texte]

ask our banking system to be as adventurous as we in the national interest might want lenders to be?

**Mr. Trebilcock:** I did not mean to presuppose an answer to the question. I said I expressed some tentative scepticism that would require some evidence. I would need to hear some evidence to persuade me that, yes, this is a case where there is not only a gap, but one in which it is in the public interest to fill.

In light of the numbers from Mr. Manley that I cited, I am sceptical that banks are not lending to high-technology small businesses. Knowledge-based industries are the wave of the future. If the banks do not lend to them, there is no one else to whom to lend.

Looking at these numbers we see that they are lending almost \$30 billion to small- and medium-size enterprises compared with approximately \$3 billion being lent by the Federal Business Development Bank. Surely, some substantial fraction of that \$27 billion or \$28 billion must be to high-tech industries. I am guessing.

**Senator Stewart:** The problem is aggregation.

**Mr. Trebilcock:** If someone could produce numbers to demonstrate that not one of these 500,000 SME customers that the banks are lending to, compared with the 14,000 that the Federal Business Development Bank lends to, are high-tech companies, and most of the 14,000 SMEs that the Federal Business Development Bank lends to are high-tech companies, then I might be jolted.

**Senator Stewart:** Surely Senator Stratton is right. You could have a lot of that money going to this area but still have the innovative proposals being turned down. As I say, there is the problem of aggregation.

Let us go to another area. I think we can deal with it quickly. It is the question of international competition. We have not looked at what is being done by other governments, particularly the government of the United States. Is it in this game? What instruments is it using? If it is in the game, do we have to play the game?

We have been told in this committee that France is often singled out as one of the worst offenders. They help their exporters. Help to an exporter may be direct, as through the Export Development Corporation in Canada, or it may be indirect by assisting a company with its financing domestically. That means that it exports effectively. Why do you not take into consideration this question of international competition?

**Mr. Trebilcock:** I noticed that in our conversation here and in the previous hearings there has been a lot of talk about the six banks. Of course, with the internationalization of capital markets, there are many more financial institutions around today than previously and certainly many more than six banks. The

[Translation]

domaine de la technologie de pointe. La question serait la suivante: est-il juste de demander à notre système bancaire d'être aussi aventureux, dans l'intérêt national, que nous souhaiterions voir les prêteurs l'être?

**M. Trebilcock:** Je n'avais pas du tout l'intention de répondre à cette question à l'avance. J'ai dit que j'étais un peu sceptique et que j'avais besoin de preuves. Il me faudrait des preuves pour me persuader que, oui, c'est là un domaine où il y a non seulement une lacune, mais une lacune qui doit être comblée dans l'intérêt du public.

À la lumière des chiffres de M. Manley que j'ai cités, je doute que les banques ne prêtent pas aux petites entreprises de technologie de pointe. Les industries à forte intensité de connaissances sont l'espoir de l'avenir. Si les banques ne leur prêtent pas, elles n'ont pas d'autres emprunteurs en vue.

D'après les chiffres, les banques prêtent presque 30 milliards de dollars aux petites et moyennes entreprises, comparativement à environ 3 milliards de dollars que prête la Banque fédérale de développement. Une partie importante de ces 27 ou 28 milliards de dollars est sûrement accordée aux industries de technologie de pointe. C'est ce que je suppose.

**Le sénateur Stewart:** Le problème, c'est que les chiffres sont jumelés.

**M. Trebilcock:** Si quelqu'un pouvait produire des chiffres prouvant qu'aucune des 500 000 PME auxquelles les banques consentent des prêts, comparativement aux 14 000 auxquelles prête la Banque fédérale de développement, n'est une société de technologie de pointe, et que la plupart des 14 000 PME auxquelles la Banque fédérale de développement prête sont des entreprises de technologie de pointe, j'en serais peut-être alors désarçonné.

**Le sénateur Stewart:** Certes, le sénateur Stratton a raison. Il se pourrait que beaucoup d'argent soit accordé à ce secteur et que les propositions novatrices soient refusées. Comme je l'ai dit, il faut tenir compte du fait que les chiffres sont jumelés.

Passons à une autre question. Je pense que nous pouvons faire rapidement. Il s'agit de la concurrence internationale. Nous n'avons pas examiné les mesures que prennent les autres gouvernements, particulièrement celui des États-Unis. Est-il dans la course? Quels outils utilise-t-il? S'il est dans la course, est-ce que nous devons jouer le jeu?

On nous a dit au comité que la France est souvent désignée comme étant l'un des pays les plus à blâmer. Elle aide ses exportateurs. L'aide accordée à un exportateur peut être directe, comme celle de la Société pour l'expansion des exportations au Canada, ou indirecte, si on aide une entreprise à obtenir du financement chez elle. Cela veut dire qu'elle exporte de façon efficace. Pourquoi ne pas prendre cette question de la concurrence internationale en considération?

**M. Trebilcock:** J'ai remarqué que dans nos conversations ce matin et lors des audiences antérieures, on a beaucoup parlé des six banques. Bien sûr, avec l'internationalisation des marchés des capitaux, il y a beaucoup plus d'institutions financières aujourd'hui qu'avant et certainement beaucoup plus que six

[Text]

numbers I have been contrasting here grossly understate the amount of loan and equity capital being provided to the SME sector. This is just for the six banks.

The policies of governments overseas raise a tricky issue with respect to one of the four Crown financial institutions that you are examining, that is, the Export Development Corporation. It may be difficult strategically not to respond to the export financing efforts of other governments. I had prepared some comments on that subject but I did not have time to offer them to you. One would want to assess that issue on its own. If foreign governments finance exports, and we have to compete with those exports in markets around the world, can we avoid doing likewise?

In the best of all possible worlds, we would attempt to negotiate an agreement whereby neither of us would subsidize exports. One way to reach such an agreement may be to get into a subsidy war first and then negotiate our way out of it.

The Export Development Corporation raises issues that are rather different from, for example, the Federal Business Development Bank.

**The Chairman:** Do you mean different in the sense that the government has leverage in terms of offering incentives to domestic institutions to deal with domestic loans, but the government does not have the same set of policy instruments available to persuade other governments?

**Mr. Trebilcock:** Exactly, except we up the ante in the subsidy wars with a view to negotiating, hopefully, our way out of them.

**Senator Meighen:** I have a short question which I hope is in no way discourteous. The letter that was sent out by the chairman included 11 fairly precise questions.

Would either of you be prepared, on the basis of your domestic or international work, to venture an opinion on any of the 11 questions listed in the letter sent out by the chairman? I have not yet heard any opinion on those questions.

For example, is there gross overlap among the four Crown financial institutions which we are studying? What would be the elements of a more sophisticated criteria to determine whether or not the government should set up? You alluded to the need for a more precise rationale for a government's decision to intervene in a perceived gap. Are these four institutions impeding the development in the private sector? Has your work led to conclusions in any of these 11 areas?

**Mr. Damus:** Regarding the council study, we were more concerned with the overlap between federal and provincial institutions. We would not have said that there was much overlap among federal institutions.

[Traduction]

banques. Les chiffres que j'ai comparés ici ne reflètent vraiment pas la quantité des prêts et des avoirs propres qui sont offerts aux secteurs de la PME. Je ne parlais ici que des six banques.

Les politiques des gouvernements à l'étranger soulèvent une question épineuse en ce qui concerne l'une des quatre institutions financières de la Couronne que vous examinez, c'est-à-dire la Société pour l'expansion des exportations. Il pourrait être difficile, sur le plan stratégique, de ne pas réagir aux mesures de financement des exportations qu'adoptent les autres gouvernements. J'avais préparé certaines observations sur ce sujet, mais je n'ai pas eu le temps de vous en faire part. Il faudrait vraiment examiner cette question séparément. Si les gouvernements étrangers financent les exportations, et si nous devons faire concurrence à ces exportations sur les marchés mondiaux, pouvons-nous éviter de faire comme eux?

Dans le meilleur des mondes possible, nous tenterions de négocier une entente selon laquelle ni l'un, ni l'autre des participants ne subventionnerait les exportations. Une façon de conclure cette entente serait de se lancer dans une guerre de subventions d'abord pour ensuite négocier une issue.

La Société pour l'expansion des exportations pose des problèmes qui sont plutôt différents, par exemple, de ceux que pose la Banque fédérale de développement.

**Le président:** Voulez-vous dire différents dans le sens que le gouvernement dispose d'une marge de manoeuvre pour inciter les institutions canadiennes à consentir des prêts au Canada, mais que le gouvernement ne dispose pas du même ensemble d'outils d'intervention pour persuader les autres gouvernements?

**M. Trebilcock:** Exactement, sauf que nous augmentons la mise dans la guerre des subventions en vue de négocier, on l'espère, une issue qui nous est favorable.

**Le sénateur Meighen:** J'aimerais poser une brève question qui, j'espère, n'est aucunement discourtoise. La lettre qu'a envoyée le président renfermait 11 questions assez précises.

Est-ce que l'un de vous serait disposé, en se basant sur les travaux que vous avez faits ici et à l'étranger, à donner une opinion sur une de ces 11 questions que contient la lettre du président? Je n'ai entendu personne donner son opinion sur ces questions.

Par exemple, est-ce qu'il y a un chevauchement marqué entre les quatre institutions financières de la Couronne que nous étudions actuellement? De quoi devrait être composé un critère plus détaillé qui permettrait de déterminer si oui ou non le gouvernement doit intervenir? Vous avez fait allusion à la nécessité d'avoir une raison plus précise pour justifier la décision du gouvernement d'intervenir pour combler une lacune. Est-ce que ces quatre institutions nuisent au développement dans le secteur privé? Est-ce que vos travaux vous ont permis de tirer des conclusions au sujet de l'une ou l'autre de ces 11 questions?

**M. Damus:** Dans l'étude du conseil, nous étions davantage préoccupés par le chevauchement des institutions fédérales et provinciales. Nous n'aurions pas dit qu'il y avait beaucoup de chevauchements parmi les institutions fédérales.

[Texte]

**Senator Meighen:** Was this based on your study of 1982?

**Mr. Damus:** Yes.

**Senator Meighen:** Thirteen years have gone by since then. Have you had an opportunity to update your conclusions of 13 years ago?

**Mr. Damus:** No, there has been no such opportunity.

**The Chairman:** Senators, in researching this topic for us, Mr. Goldstein was surprised to find that in the late 1970s and early 1980s Crown corporations were studied quite extensively by the academic community, the Economic Council of Canada and others. However, in the last decade, little work has been done in the area.

To pick up on Senator Meighen's valid point, for instance, the Farm Credit Corporation and the Federal Business Development Bank have had their mandates changed radically in the last three years, yet no study could be found in the academic community which addressed that exact question. So to that extent, three of the four corporations are in radically different situations from 13 years ago.

**Mr. Damus:** Regarding international competition, the council added to its study of EDC operations the question of what the export lending business would do to the value of the Canadian dollar and other interesting economic figures.

In answer, if EDC makes a \$1 million loan today, it will be collecting more than \$1 million dollars later. The same observation can be applied to all lending by all financial institutions. If it is nice to give someone a loan today, is it then "un-nice" to collect the money back later with interest?

One must return to the question of the initial offering and funding of equity. Here the numbers fail us because it is nearly impossible by definition to get a grasp of the start-up business. The information is just not in the system yet. It is impossible to get a grasp of the gap problem as it is usually perceived from a loan application that was not approved or a public offering of equity or a private placement of equity which did not go through.

There is a large knowledge gap about the initial start-up problems. There are remaining puzzles about the discount on new equities when the evidence does emerge because there was a successful placement.

**Senator Meighen:** Having studied these beasts, what is your view of their efficiency in fulfilling their mandate? These institutions were established on the initial premise of filling a gap. In a recent phenomenon, they are being required to show a profit or at least not to show losses. This new requirement has

[Translation]

**Le sénateur Meighen:** Est-ce que vous vous basez sur votre étude de 1982?

**M. Damus:** Oui.

**Le sénateur Meighen:** Treize ans se sont écoulés depuis. Est-ce que vous avez eu l'occasion de mettre à jour les conclusions que vous aviez tirées à cette époque?

**M. Damus:** Non.

**Le président:** Honorables sénateurs, dans les recherches qu'il a faites sur ce sujet pour nous, M. Goldstein a été surpris de constater qu'à la fin des années 1970 et au début des années 1980, les universitaires, le Conseil économique du Canada et d'autres avaient étudié de façon détaillée la question des sociétés d'État. Cependant, au cours de la dernière décennie, très peu de travail a été fait à ce sujet.

Pour revenir à la question qu'a soulevée à juste titre le sénateur Meighen, par exemple, la Société du crédit agricole et la Banque fédérale de développement ont vu leur mandat modifié radicalement au cours des trois dernières années. Pourtant, on ne trouve aucune étude dans les universités sur cette question précise. Donc, à cet égard, trois des quatre sociétés se retrouvent aujourd'hui dans une situation radicalement différente de celle d'il y a 13 ans.

**M. Damus:** En ce qui concerne la concurrence internationale, le conseil a ajouté à son étude sur les activités de la SEE la question de l'impact que les sociétés de prêts aux exportateurs auraient sur la valeur du dollar canadien, ainsi que d'autres données économiques intéressantes.

Donc, si la SEE consent un prêt d'un million de dollars aujourd'hui, elle percevra plus d'un million de dollars plus tard. La même observation vaut pour tous les prêts accordés par toutes les institutions financières. S'il est gentil d'accorder un prêt à quelqu'un aujourd'hui, est-ce ensuite «moins gentil» de percevoir l'argent plus tard avec l'intérêt?

Il faut revenir à la question de l'offre initiale et du financement de l'avoir propre. Dans ce cas-ci, les chiffres sont trompeurs, parce qu'il est pratiquement impossible, par définition, de comprendre le fonctionnement d'une entreprise qui se lance en affaires. L'information n'est tout simplement pas encore consignée au système. Il est impossible de comprendre le problème de la lacune tel qu'on le perçoit habituellement quand un prêt est refusé ou quand une offre publique d'actions ou un placement privé échoue.

On manque beaucoup d'information au sujet des problèmes de démarrage d'une entreprise. Des questions demeurent toujours sans réponse au sujet de l'escompte d'émission, lorsque les faits sont connus, parce que le placement a réussi.

**Le sénateur Meighen:** Maintenant que vous avez étudié ces méchantes institutions financières, que pensez-vous de la façon dont elles exécutent leur mandat? Ces institutions ont été créées d'abord et avant tout pour combler une lacune. Depuis quelque temps, on leur demande de faire des profits, ou à tout le moins de

[Text]

led to an involvement in certain fields where they were never engaged when first established.

Can the public policy imperative be met in losing money or must the institutions break even? Can they accomplish their initial task without an overhanging demand to break even on the balance sheet? Is that a negative requirement in terms of their fulfilment of the public policy requirement?

**Mr. Damus:** The answer to that question exists in the council's report but in a different context. It was observed that, indeed, the institutions lose money, that the loss of money can be counted as a way of conveying a subsidy. This loss can be tied into a tax question. A subsidy can be considered a "minus tax" and analyzed as if it were a tax expenditure or some other subsidy method. Economists can then run this analysis through the mechanics they use to determine the economic effects of such things.

We use two different black boxes to churn out economic numbers as effects of subsidies. In general, the numbers came out unfavourable to the conveyance of subsidies, no matter which black box we used. The one exception was found in the interplay of other aspects of tax and government subsidy programs which allowed for a positive result.

**Senator Meighen:** Unfavourable in which sense?

**Mr. Damus:** Unfavourable in the sense that it is not possible to say that subsidizing exports, agriculture or non-farm business would increase employment income, et cetera, especially when one offsets the negative impact on the person funding the subsidy with the positive impact on the person receiving the subsidy. There is no doubt that the person being assisted is assisted. However, is the economy as a whole assisted? The answer to that question usually comes out in the negative.

**The Chairman:** I would like you to comment on a perception which I have had, probably as a result of being around governments for the last 20 years. The process of the creation of a Crown corporation begins roughly as follows: Government decides that there is something it wants to do. The political debate has historically been around whether government ought to do something in terms of achieving an end. There has historically been virtually no political debate around the means that would be used to achieve that end. Therefore, the bureaucracy, largely left to its own devices, created a bureaucratic institution which we subsequently called a Crown corporation as a means of achieving that end. This was certainly true in the 1950s, 1960s, 1970s and a large part of the 1980s.

[Traduction]

ne pas subir de pertes. Cette nouvelle exigence a amené les institutions à s'impliquer dans des domaines où elles n'avaient jamais mis le nez.

Est-ce qu'elles peuvent respecter l'impératif de la politique gouvernementale lorsqu'elles perdent de l'argent ou si elles doivent être rentables? Peuvent-elles accomplir le travail qu'on leur a confié au départ sans les astreindre à cette exigence trop rigoureuse de faire des profits? Est-ce là trop leur demander tout en les obligeant à atteindre les objectifs de la politique gouvernementale?

**M. Damus:** La réponse à cette question se trouve dans le rapport du conseil, mais dans un contexte différent. Il a été observé, effectivement, que les institutions perdent de l'argent, que cette perte peut être considérée comme une subvention. Cette perte peut être liée à la question fiscale. Une subvention peut être considérée comme une «taxe négative» et analysée comme si elle était une dépense fiscale ou une autre méthode de subvention. Les économistes peuvent alors effectuer cette analyse au moyen des mécanismes qu'ils utilisent pour déterminer les effets économiques de telles choses.

Nous utilisons deux cases noires différentes pour établir les données économiques concernant les effets des subventions. En général, les chiffres sont défavorables en ce qui concerne les subventions, peu importe quelle case est utilisée. La seule exception que nous ayons trouvée, c'est dans l'interaction d'autres aspects des programmes fiscaux et des subventions gouvernementales qui ont donné un résultat positif.

**Le sénateur Meighen:** Défavorables en quel sens?

**M. Damus:** Défavorables en ce sens qu'on ne peut pas dire que le fait de subventionner les exportations, l'agriculture ou les entreprises autres que les entreprises agricoles augmenterait les revenus tirés d'un emploi, et cetera, surtout lorsqu'une mesure compense l'impact négatif sur la personne qui finance la subvention par l'impact positif sur la personne qui reçoit cette subvention. Il ne fait aucun doute que la personne qui reçoit de l'aide reçoit de l'aide. Cependant, est-ce qu'au bout du compte l'économie s'en porte mieux? La réponse à cette question est habituellement non.

**Le président:** J'aimerais que vous me disiez ce que vous pensez de la façon dont je perçois les choses, et qui vient probablement du fait que je côtoie les milieux gouvernementaux depuis vingt ans. Le processus de création d'une société d'État s'enclenche à peu près de la façon suivante: le gouvernement décide qu'il veut intervenir dans un domaine. Dans les milieux politiques, on se demande toujours si le gouvernement doit intervenir dans tel ou tel domaine pour atteindre un objectif. Mais on ne s'interroge presque jamais, toujours dans les mêmes cercles, sur les moyens qui devraient être utilisés pour atteindre cet objectif. Par conséquent, la bureaucratie, qui est en grande partie laissée à elle-même, crée une institution gouvernementale que l'on appelle par la suite une société d'État dans le but d'atteindre cet objectif. Cela était certainement vrai dans les années 1950, 1960, 1970 et, dans une large mesure, durant les années 1980.

[Texte]

Is that simple description a fair summary of what traditionally happened? Today, the government, in deciding to take on a task, would first look to a range of policy instruments which it never used to consider. Earlier, government always assumed it must do the job itself if it wanted the task accomplished. That is no longer true.

If that is accurate, my second question would be: What has been done to determine whether we need the existing instruments? Is it due to the nature of bureaucracies that we simply change the mandates of our institutions without ever asking the really tough questions about their very existence? Please comment on both issues.

**Mr. Damus:** In our analysis of the management and control of institutions, that is what we found. There is no ongoing work of reviewing the objectives of the institution and managing and controlling it according to those objectives.

Perhaps one can describe the general tenor of the council report as saying these institutions have lost many of their functions and must seek a new direction.

**The Chairman:** That strengthens the argument for a built-in sunset clause, does it not?

**Mr. Damus:** We had such a recommendation.

**The Chairman:** Was it for the purpose of forcing people to ask the serious question of whether or not they want to continue the institution?

**Mr. Damus:** Yes.

**The Chairman:** Was it not taken up?

**Senator Angus:** They changed it and took it out. They took it out of the Farm Credit Corporation.

**Senator Kolber:** I am concerned about the direction of the questioning. I am convinced that there are gaps and that they must be filled. I am not smart enough to know how they should be filled.

It bothers me that a lot of the questioners seem to think that the Canadian banking system is some kind of panacea, that it is the answer to a maiden's prayer. It is not that. It is not designed to be that. It should not be discussed in that way. My colleague says that they are like slot machines. The fact is they are a damn good slot machine because you get all your money back. In Las Vegas you are given back approximately 23 cents on a dollar. We would be very upset if that happened here. If I were the bank manager and saw a 35-cent piece, I would not be intrigued. I would think it is a counterfeit coin.

**Senator Stewart:** You make my point.

**Senator Kolber:** The learned senator opposite has a constituent who could not receive a 10-year loan from a bank. We must not forget the horrible experience that this committee has gone through and that the Canadian financial institutions have gone

[Translation]

Est-ce que cette simple description résume assez bien la façon dont les choses se sont toujours passées? Aujourd'hui, lorsqu'il décide d'entreprendre une tâche, le gouvernement examine d'abord toute une gamme d'outils d'intervention qu'il n'avait jamais l'habitude de prendre en considération. Auparavant, le gouvernement supposait toujours qu'il devait faire le travail lui-même s'il voulait que la tâche soit accomplie. Cela n'est plus vrai.

Si je dis vrai, ma seconde question est donc la suivante: qu'a-t-on fait pour déterminer si nous avons besoin des outils actuels? Est-ce la nature des bureaucraties qui fait que nous changeons simplement les mandats de nos institutions sans nous poser les véritables et difficiles questions au sujet de leur existence même? J'aimerais que vous nous fassiez part de vos commentaires sur les deux questions.

**M. Damus:** Dans notre analyse de la gestion et du contrôle des institutions, c'est ce que nous avons constaté. On ne procède pas à un examen constant des objectifs de l'institution et on n'en assure pas la gestion et le contrôle en fonction de ces objectifs.

Peut-être pourrait-on dire que l'idée générale du rapport du conseil est que ces institutions ont perdu nombre de leurs fonctions et doivent se réorienter.

**Le président:** Ce qui renforce l'argument d'une mesure de révision intégrée, n'est-ce pas?

**M. Damus:** C'est ce que nous avons recommandé.

**Le président:** Dans le but de forcer les gens à se demander sérieusement s'ils voulaient oui ou non que l'institution continue d'exister?

**M. Damus:** Oui.

**Le président:** La recommandation a-t-elle été suivie?

**Le sénateur Angus:** Elle a été modifiée, puis retirée. Il n'en a plus été question pour la Société du crédit agricole.

**Le sénateur Kolber:** Je m'inquiète au sujet des questions que l'on entend. Je suis convaincu qu'il y a des lacunes et qu'elles doivent être comblées. Je ne suis pas assez intelligent pour savoir comment on devrait le faire.

Cela me gêne de voir que nombre de ces gens qui posent des questions semblent croire que le système bancaire canadien est en quelque sorte une panacée, qu'il a la réponse à tout. Ce n'est pas vrai. Le système n'est pas conçu comme cela. On ne devrait pas en discuter de cette façon. Mon collègue compare les banques à des machines à sous. Le fait est que ce sont vraiment de très bonnes machines parce qu'elles vous rendent toujours votre argent. À Las Vegas, les machines rendent à peu près 23 cents par dollar. Nous ne serions pas très contents si cela se produisait ici. Si j'étais le directeur d'une banque et que je voyais une pièce de 35 cents, je ne serais pas intrigué. Je me dirais que c'est une pièce contrefaite.

**Le sénateur Stewart:** Je pense exactement la même chose.

**Le sénateur Kolber:** Un commettant de notre éminent collègue de l'autre côté n'a pu obtenir un prêt de dix ans d'une banque. Il ne faut pas oublier l'horrible expérience que notre comité a vécue et que les institutions financières canadiennes ont

[Text]

through in not matching their assets. Banks are simply incapable of giving a 10-year loan. I could not get one. I do not know any one who could.

**Senator Stratton:** You could get the loan, but for five years.

**Senator Kolber:** That is quite an extension. A lot of trust companies went bankrupt because they did exactly that. A fellow from Sun Life who came before us during our last set of major hearings on the insurance industry pointed out that their assets were not matched.

**Senator Stratton:** The argument was that they keep changing the rules. He had his credit set up and he had his payment schedule set up and they came back and changed the rules. That is what is happening consistently with the banks now.

**Senator Kolber:** I do not accept that. Do you know of a specific case where that happened?

On the question of venture capital, one of the problems in Canada is that Canadians are not risk takers. There are a lot of fantastic venture capital firms in the United States which do not receive any tax benefits. They know that only about one in ten venture projects work. A bank cannot go into venture capital. They may set up a fund of \$25 million to try it. The fact is that is not their business and they should not be doing it and the government should not allow them to do it. How to get Canadians to become risk takers is a subject for another meeting.

We must stop leaning on banks as the answer to our maiden's prayer. They are not that answer. They never will be and they should not be.

**Senator Angus:** Assuming that as a matter of public policy we decided to scale down and even abolish one or more of these institutions, if you could only abolish one of the four which we are reviewing which one would you do away with?

**Mr. Damus:** I was never faced with that question, senator. In the 13 years that have gone by since our study, I would have had to revise my opinion, if I had one then, of how to make that choice. I have not had the opportunity to go back to this area. I am sorry, I do not think I could make the choice.

I may stick out my neck. At the time I think the council staff — to distinguish them from the council itself — would have had the least sympathies for an odd provincial institution, which does not concern you. At the federal level, perhaps, it was the EDC, but that is just a maybe.

**The Chairman:** Today's world is totally different from the world of 13 years ago in any event.

[Traduction]

vécue elles aussi parce que les règles de l'équilibre financier n'avaient pas été respectées. Les banques sont tout simplement incapables d'accorder un prêt de dix ans. Je n'ai pas pu en obtenir un. Je ne connais personne non plus qui ait réussi.

**Le sénateur Stratton:** Vous pouvez obtenir le prêt, mais pour cinq ans.

**Le sénateur Kolber:** C'est toute une amélioration! Beaucoup de sociétés de fiducie ont fait faillite parce que c'est exactement ce qu'elles ont fait. Un représentant de la Sun Life qui a comparu devant notre comité, lors de notre dernière série d'importantes audiences sur l'industrie de l'assurance, a fait remarquer que les règles de l'équilibre financier, dans le cas de la compagnie, n'étaient pas respectées.

**Le sénateur Stratton:** La personne soutient que les banques ne cessent pas de changer les règles. Son crédit avait été consenti et ses paiements avaient été fixés, et la banque est revenue sur sa position et a changé les règles. C'est ce qui se passe constamment avec les banques aujourd'hui.

**Le sénateur Kolber:** Je ne suis pas d'accord. Est-ce que vous connaissez un cas précis?

En ce qui concerne le capital de risque, l'un des problèmes au Canada, c'est que les Canadiens ne sont pas des gens qui prennent des risques. Il y a beaucoup d'entreprises de capital de risque fantastiques aux États-Unis qui ne jouissent d'aucun avantage fiscal. Elles savent que seulement un projet sur dix réussit. Une banque ne peut pas s'aventurer dans le capital de risque. Elle pourrait établir un fonds de 25 millions de dollars en guise d'essai. Le fait est que ce n'est pas dans leur mandat, elles ne devraient pas le faire et le gouvernement ne devrait pas leur permettre de le faire. Comment amener les Canadiens à prendre des risques? Voilà une question qui pourrait faire l'objet d'une autre réunion.

Nous devons cesser de nous en remettre aux banques pour trouver une solution à tous nos problèmes. Elles ne l'ont pas la solution à tous les problèmes. Elles ne l'auront jamais et elles ne devraient pas l'avoir.

**Le sénateur Angus:** En supposant que pour respecter la politique gouvernementale, nous avons décidé de réduire le mandat de ces institutions, voire d'abolir une ou plusieurs de ces institutions, si vous pouviez n'en abolir qu'une des quatre que nous examinons actuellement, laquelle aboliriez-vous?

**M. Damus:** Sénateur, on ne m'a jamais posé la question. Durant les 13 années qui se sont écoulées depuis notre étude, j'aurais dû avoir à réviser mon opinion, si j'en avais une à ce moment-là, pour savoir comment faire ce choix. Je n'ai pas eu l'occasion de réexaminer la question. Je suis désolé, je ne crois pas que je puisse faire de choix.

Je pourrais peut-être m'aventurer. À l'époque, je pense, le personnel du conseil — qu'il faut distinguer du conseil même — aurait eu moins de sympathie pour une institution provinciale bizarre, qui ne vous concerne pas. Au niveau fédéral, peut-être qu'on aurait choisi la SDE, mais ce n'est qu'une hypothèse.

**Le président:** Le monde d'aujourd'hui est totalement différent du monde d'il y a 13 ans, de toute façon.

[Texte]

**Senator Angus:** I apologize for being so specific. The four are so different. The Farm Credit Corporation and the Federal Business Development Bank seem to be very different in terms of their missions. One that stands out as, perhaps, being dispensable is the Canadian Commercial Corporation. A recent government arrived at the conclusion that it was redundant in today's environment. It pretty well went the full distance toward dismantling the infrastructure and the heavy cost aspects of running this Crown corporation. I thought perhaps of the four that we are studying you might agree with me that that is the first one we could do away with.

**Mr. Damus:** I apologize if I disappoint you again. The CCC is one that we specifically chose not to study or touch. It is bracketed out. We did not include it in our little universe of government-owned financial institutions. We regard it more as commercial than financial which might have been right at the time. I do not know what it would be at a later time.

**Senator Angus:** Have you not been following these matters since your study?

**Mr. Damus:** No, I have not.

**The Chairman:** Thank you for attending today, Mr. Damus.

The committee adjourned.

[Translation]

**Le sénateur Angus:** Je m'excuse de poser une question aussi précise. Les quatre institutions sont tellement différentes. La mission de la Société du crédit agricole et de la Banque fédérale de développement semble être très différente. Une des institutions qui paraît peut-être moins importante, c'est la Corporation commerciale canadienne. Un gouvernement qui a été élu récemment en est arrivé à la conclusion que le mandat de la corporation était redondant aujourd'hui. Il en est même presque allé jusqu'à en démanteler l'infrastructure et à examiner les coûts énormes qu'implique l'exploitation de cette société d'État. Je croyais que des quatre sociétés que nous étudions, vous seriez peut-être d'accord avec moi pour dire que c'est la CCC est la première dont on pourrait se défaire.

**M. Damus:** Je m'excuse si je vous déçois à nouveau. La CCC est une société que nous avons précisément choisi de ne pas étudier. Elle a été mise de côté. Nous ne l'avons pas incluse dans notre petit univers des institutions financières appartenant au gouvernement. Nous la considérons davantage comme une société commerciale que comme une société financière, ce qui était peut-être juste à l'époque. Je ne sais pas ce qui est arrivé par la suite.

**Le sénateur Angus:** N'avez-vous pas suivi ces questions depuis votre étude?

**M. Damus:** Non.

**Le président:** Merci beaucoup d'avoir été avec nous aujourd'hui, monsieur Damus.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

Sylvester Damus, Economist.

Michael Trebilcock, Law Professor, University of Toronto.

Sylvester Damus, économiste.

Michael Trebilcock, professeur de droit, Université de Toronto.

CAI  
YC 11  
-618



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, October 17, 1995

---

Le mardi 17 octobre 1995

---

Issue No. 41

---

Fascicule n° 41

---



**Thirty-fourth Proceedings on:**  
Examination of the present state of  
the financial system in Canada in the wake  
of the major legislative and regulatory  
reform which took place two years ago.

---

**Trente-quatrième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier  
canadien dans la foulée de l'importante  
réforme législative et réglementaire  
intervenue il y a deux ans.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus  
Hervieux-Payette, P.C.  
\* Fairbairn, P.C.  
(or Graham)  
Kelleher, P.C.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(or Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, P.C.  
Stewart  
Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus  
Hervieux-Payette, c.p.  
\* Fairbairn, c.p.  
(ou Graham)  
Kelleher, c.p.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(ou Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, c.p.  
Stewart  
Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, October 17, 1995  
(53)

**[Text]**

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:05 a.m., in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, LeBreton, Stewart and Stratton. (6)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Stollery.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the Canadian Federation of Independent Business:*

Brien Gray, Senior Vice-President, Policy and Research;

Garth Whyte, Executive Director, National Affairs.

*From the Canadian Advanced Technology Association:*

Faraj Nakhleh, Executive Director.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of Crown financial institutions.

The Mr. Gray from the Canadian Federation of Independent Business made an opening statement and then along with Mr. Whyte answered questions.

Mr. Nakhleh from the Canadian Advanced Technology Association made an opening statement and answered questions.

At 11:45 a.m., the Committee proceeded *in camera* to discuss future business.

At 12:00 noon, the Committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 17 octobre 1995  
(53)

**[Traduction]**

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, LeBreton, Stewart et Stratton. (6)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Stollery.

*Présent:* Du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:*

Brien Gray, vice-président principal, Politique et recherche;

Garth Whyte, directeur exécutif, Affaires canadiennes.

*De l'Association canadienne de technologie de pointe:*

Faraj Nakhleh, directeur exécutif.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit l'examen de l'état du système financier canadien et, plus précisément, l'étude des institutions financières de l'État.

M. Gray, de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, fait une déclaration liminaire et, aidé de M. Whyte, répond aux questions.

M. Nakhleh, de l'Association canadienne de technologie de pointe, fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

À 11 h 45, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour discuter de ses travaux futurs.

À midi, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 17, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:00 a.m., to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Senators, we have witnesses today from CFIB and CATA. To put the evidence in context, I would remind senators that we are continuing our study on the role of four different federal financial institutions: the former FBDB, now the Business Development Bank of Canada; the Farm Credit Corporation; the Export Development Corporation; and the Canadian Commercial Corporation.

We are asking whether the mandates of these organizations are appropriate given the current climate in Canada as we try to eliminate duplication and overlap. Can the functions of these corporations be accomplished just as easily by the private sector? Is there duplication or overlap as between the institutions themselves? Should these institutions be reduced by eliminating some or amalgamating others?

Your organization's members are very active users of the services of these four corporations. Please tell us the changes, if any, that you would like to see in their mandates, their roles and their organizations, as well as your view of their strengths and weaknesses.

**Mr. Brien Gray, Senior Vice-President, Canadian Federation of Independent Business:** Thank you, Mr. Chairman. We welcome this opportunity to speak to you. Our brief has been delivered to the clerk, but I do not plan to read it. I will make a few background comments before answering your questions.

The Canadian Federation of Independent Business represents 85,000 small- and medium-sized enterprises independently owned and operated in every region and corner of this country. We broadly reflect the small-firm constituency of the economy with regard to sectors and composition or size of firms. We develop our policies through surveying our membership on all kinds of issues on a one-member-one-vote basis.

When we start talking about mandates and programs for small business, we often forget that firms with 50 employees and under represent 97 per cent of all establishments in the country; 93 per cent have 20 employees and under; 75 per cent have 5 employees and under.

I emphasize those statistics from the outset to form a contextual backdrop for our examination of the activities of these Crown corporations. During the period 1978 to 1989, and this trend continues today, 85 per cent of the net job creation in the economy was supplied by the small business sector. The most ambitious job creators within that section are the very small firms with less than

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 17 octobre 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour poursuivre son examen de l'état du système financier au Canada.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Sénateurs, nos témoins d'aujourd'hui sont de la FCEI et de l'ACTP. Pour placer ce témoignage dans son contexte, je rappelle aux sénateurs que nous poursuivons notre étude du rôle de quatre institutions financières fédérales soit l'ancienne Banque fédérale de développement, qui est maintenant la Banque de développement du Canada, la Société du crédit agricole, la Société pour l'expansion des exportations et la Corporation commerciale canadienne.

Nous nous demandons si ces organismes doivent continuer à jouer le même rôle dans les circonstances actuelles où nous essayons d'éliminer les dédoublements et les chevauchements. Le secteur privé ne pourrait-il pas remplir tout aussi bien les fonctions de ces sociétés? Y a-t-il des dédoublements ou des chevauchements entre ces institutions? Faudrait-il en éliminer ou en fusionner certaines?

Les membres de vos organismes font largement appel aux services de ces quatre sociétés. Veuillez nous dire quels sont les changements éventuels que vous souhaiteriez voir apporter à leur mandat, leur rôle et leur organisation et ce que vous pensez de leurs atouts et leurs points faibles.

**M. Brien Gray, vice-président principal, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:** Merci, monsieur le président. Nous vous remercions de cette invitation. Nous avons remis notre mémoire au greffier, mais je n'ai pas l'intention de le lire. Je ferai quelques observations générales avant de répondre à vos questions.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante représente 85 000 entreprises indépendantes, petites et moyennes, des diverses régions du pays. Nous reflétons l'ensemble de la PME tant en ce qui concerne les secteurs représentés que la composition ou la taille des entreprises. Nous élaborons nos politiques en sondant l'opinion de nos membres sur toutes sortes de questions et en les invitant à voter.

Quand on parle des programmes pour la PME, on oublie souvent que les firmes comptant 50 employés et moins représentent 97 p. 100 de toutes les entreprises du pays; 93 p. 100 ont 20 employés et moins et 75 p. 100, cinq employés et moins.

Je tiens à citer ces chiffres dès le départ, afin de bien situer notre examen des activités de ces sociétés d'État dans son contexte. Entre 1978 et 1989 — et cette tendance se poursuit aujourd'hui —, 85 p. 100 de la création nette d'emplois a été attribuable au secteur de la PME. Les créateurs d'emplois les plus ambitieux sont les très petites entreprises qui comptent moins de

# [Texte]

20 employees. Corporate Canada is shedding jobs as small business creates them.

You may be aware of our interventions over the past year on financing for small business particularly as it pertains to banks. We see the financing problem for small business as a question of effective and consistent provision of funds to the small business sector for either debt or equity capital. The focus in the past year has been largely on the banks, but I would emphasize that equity provision is a serious problem for small business as well.

In 1994, there were at least five serious reports on the financing problems of small business: the Toriel report, the Mitchell report, the Berger report, CFIB's own report, and the federal Small Business Working Committee's report. Each report spoke to a serious financing problem for Canada's small business constituency. The implication is that if the problems of small business financing are not addressed, then the job-creation potential of the small business sector simply will not be realized.

The experience of our organization has been mostly with the FBDB, now called the Business Development Bank of Canada, a corporation which very much targets our sector. We do add our observations about our limited experience with the other three corporations, as well as small business views about government programs and institutions generally. I would also like to address the whole question of "fit" and whether the activities of these organizations are a fit for the needs of the small business sector.

Government financial institutions and their programs and operations are not well known by small business. Those programs that are known are poorly understood. Only a small fraction of firms have benefitted from or accessed these programs or agencies. There is seldom a cultural or financial fit between the needs of small firms and the existing agencies, institutions and programs.

As an example, too much assistance is focused upon larger loans or grants or the so-called glamour businesses. Entrepreneurs are deadset against the concept of grants or quasi-grant assistance. The best form of assistance, from their point of view, is through repayable loans or, preferably, loan guarantees. Most small-business owners do not ask the government for programs or assistance and, for most, the government is the last place they would turn for information or advice. Small business owners are most concerned with big-picture issues affecting their environment: tax burden, financing, paper burden and regulation, and government deficits.

The small-business community is acutely conscious of the deficit problem of the federal government. They point to the elimination or the rationalization of business program subsidies as an important leadership issue in that fight.

The Small Business Working Committee, of which I was co-chair, identified as a worthwhile objective the close study of all small-business programs across government including their rationalization, duplication and overlap. However, we needed more time, resources and access to information. That study has

# [Translation]

20 employés. L'emploi dans les grandes sociétés diminue tandis qu'il augmente dans les PME.

Vous avez peut-être suivi nos interventions de l'année dernière à propos du financement de la petite entreprise, surtout en ce qui concerne les banques. Les PME ont du mal à obtenir des fonds pour financer leurs créances ou leur avoir propre. L'année dernière, l'attention a surtout été dirigée vers les banques, mais je souligne que les capitaux propres posent également un sérieux problème aux petites entreprises.

En 1994, au moins cinq rapports sérieux ont été publiés sur les problèmes de financement de la PME: le rapport Toriel, le rapport Mitchell, le rapport Berger, le rapport de la FCEI et le rapport du groupe de travail fédéral sur la petite entreprise. Chacun de ces rapports parlait d'un grave problème de financement de la petite entreprise au Canada. Si l'on n'y remédie pas, le potentiel de création d'emplois du secteur de la PME ne peut pas être réalisé.

Notre fédération a surtout eu affaire à la BFD, que l'on appelle maintenant la Banque de développement du Canada, une société qui vise surtout à répondre aux besoins de notre secteur. Nous avons également quelques observations à formuler quant à notre expérience limitée avec trois autres sociétés et ce que la PME pense des institutions et programmes gouvernementaux en général. Je voudrais également voir avec vous si les activités de ces organismes répondent aux besoins de la petite entreprise.

Le secteur de la PME ne connaît pas très bien les institutions financières du gouvernement, leurs programmes et leurs activités. Ce sont des programmes mal compris. Seul un faible pourcentage de firms en ont bénéficié. Il est rare que les organismes, institutions et programmes existants répondent aux besoins des petites entreprises.

Par exemple, l'aide aux entreprises accorde une trop large place aux prêts ou subventions ou à ce que l'on appelle les entreprises de prestige. Les propriétaires de PME sont résolument contre les subventions ou quasi-subventions. À leur avis, les prêts remboursables ou, de préférence, les garanties de prêt, constituent la meilleure forme d'aide. La plupart des petites entreprises ne demandent pas de programmes ou d'aide au gouvernement, et elles ne s'adressent à lui qu'en dernier ressort pour obtenir des renseignements ou des conseils. Elles se préoccupent surtout des grandes questions qui les touchent, telles que le fardeau fiscal, le financement, la paperasserie et la réglementation ainsi que le déficit.

Le secteur de la PME est très conscient du problème que pose le déficit fédéral. L'élimination ou la rationalisation des subventions à l'entreprise apparaît, à ses yeux, comme une question importante sur laquelle le gouvernement doit centrer son attention.

Le groupe de travail sur la petite entreprise dont j'étais coprésident a jugé utile d'examiner attentivement l'ensemble des programmes gouvernementaux orientés vers la petite entreprise, et, notamment, leur rationalisation, les dédoublements et les chevauchements. Nous avons toutefois besoin de plus de temps,

## [Text]

not yet been done and will be mentioned further in regard to our recommendations.

Government plays a marginal role in terms of the 1 million to 2 million small firms in Canada. To the extent that government does become involved in the system, it should not compete with the private sector in lending, investment or consulting assistance. Government's role should be to act as a catalyst or facilitator to financing activity and not as a storefront financier.

Over the years, the best-known, understood and accessed federal government financing program has been the Small Businesses Loans Act. There is too much overlap and duplication of government-to-business assistance not only at the federal level but also with respect to the federal-provincial interface.

The complication and cost of accessing many programs is not worth the effort for small firms, affirming again the general view of small firms toward government programs and institutions and the provision of assistance, be it financial or otherwise.

The Business Development Bank of Canada — a more suitable name than Small Business Development Bank — is better known to us through our experience. Historically, the federation and its members have held a fairly neutral view of the FBDB, until the latter 1980s and early 1990s when we became quite concerned that the loan portfolio of the FBDB was moving too much toward the higher end and away from smaller firms that really needed the assistance. In fact, the report *Breaking through Barriers* identifies that, by value, 11 per cent of the loans were under \$100,000. Our own CFIB bank surveys would indicate that the median small business loan is \$50,000. I will keep coming back to the issue of the match between small business needs and available programs.

Some pressure has been brought to bear on the FBDB. The BDBC has begun to move, with such products as micro loans, down towards the small business sector. However, it too early to judge the real impact as yet. Other initiatives, such as the new export program, have yet to yield definable results.

Small businesses observe that the FBDB has, in some respects, become an R&D centre for traditional banks. FBDB does the pioneer work, for example, on loans to high-tech firms. The banks are content to sit back and watch that happen. If things work out well, at least the upfront costs have been incurred by a government institution, and the banks will cherry-pick the firms that look most promising. Banks should be playing some role at the outset.

The venture capital activities of the Federal Business Development Bank are helpful. FBDB is better than most venture capital firms at getting down towards the small-size firms. However, venture capital in Canada as a panacea for small firms financing difficulties is simply a misrepresentation. Problems of small business financing cannot be solved by venture capital. I cannot think of too many placements under \$1 million or even \$500,000.

## [Traduction]

de ressources et de renseignements. Cette étude n'a pas encore été réalisée et nous en reparlerons dans le cadre de nos recommandations.

Le gouvernement joue un rôle marginal auprès d'un à deux millions de petites entreprises du Canada. Dans la mesure où il intervient, il ne devrait pas concurrencer le secteur privé sur le plan des prêts, de l'investissement ou des services de consultation. Il devrait se contenter de jouer le rôle de catalyseur ou de faciliter le financement au lieu de financer directement notre secteur.

Au cours des années, le programme de financement du gouvernement fédéral le mieux connu, le mieux compris et le plus utilisé a été la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Il y a trop de chevauchements et de dédoublements de l'aide aux entreprises, non seulement au niveau fédéral, mais également entre le fédéral et les provinces.

L'accès à de nombreux programmes est trop compliqué et trop coûteux pour que cela en vaille la peine pour les petites entreprises, ce qui explique une fois de plus l'opinion générale de ces dernières vis-à-vis des programmes et institutions du gouvernement et de l'aide financière ou autre qu'ils accordent.

Nous connaissons mieux la Banque de développement du Canada, à qui nous avons eu souvent affaire. La Fédération et ses membres sont restés assez neutres vis-à-vis de la BFD jusqu'à la fin des années 80 et au début des années 90. Nous avons alors constaté avec inquiétude que son portefeuille de prêt s'orientait trop vers les grandes sociétés plutôt que les petites firmes qui avaient vraiment besoin d'aide. En fait, le rapport *Franchir les obstacles* indique que 11 p. 100 des prêts se chiffraient à moins de 100 000 dollars. Les enquêtes sur les banques de la FCEI révèlent que le prêt moyen à la petite entreprise est de 50 000 dollars. Je reviendrai à la coordination entre les besoins de la PME et les programmes offerts.

Certaines pressions ont été exercées sur la BFD. La Banque de développement du Canada a commencé à s'orienter vers le secteur de la petite entreprise en offrant des produits tels que les micro-prêts. Il est cependant trop tôt pour voir quelles en seront les conséquences réelles. D'autres initiatives comme le nouveau programme d'exportation n'ont pas encore donné de résultats définissables.

Les petites entreprises constatent qu'à certains égards, la BFD est devenue un centre de R&D pour les banques traditionnelles. C'est elle qui défriche le terrain, par exemple, pour ce qui est des prêts aux entreprises de haute technologie. Les banques se contentent d'attendre les résultats. Si tout se passe bien, les frais de lancement auront été absorbés par une institution gouvernementale et les banques n'auront plus qu'à choisir les entreprises qui semblent les plus prometteuses. Elles devraient jouer un rôle dès le départ.

La Banque fédérale de développement joue un rôle utile en fournissant des capitaux à risque. Elle est mieux placée que la plupart des autres institutions qui font ce genre de prêts pour aider les PME. Cependant, on a tort de croire que l'accès aux capitaux à risque est une panacée pour les problèmes de financement des petites entreprises. Ce n'est pas de cette façon que l'on pourra résoudre leurs problèmes de financement. Je ne pense pas que l'on

[Texte]

Further, most of our members are simply not looking for that kind of money.

With regard to the venture capital activities of the FBDB, someone should examine the number of loan placements by region. How many, for example, are placed in Atlantic Canada? Who can answer that question? In order to assess their performance, one must define the receiving end of these programs. We need reliable statistics, as well as performance and effectiveness measures.

The Small Business Work Committee report advised that FBDB venture capital activity should be capped at current levels. As other players in the private sector begin to fill the gaps now being filled by the FBDB, the venture capital activities of FBDB should be privatized.

Regarding FBDB successes, small business is generally pretty happy with the management training assistance provided. In context, however, they are more happy with the management training assistance provided by private sector trainers, by universities and colleges. In terms of a relevant positioning, FBDB is well viewed but the others are better viewed. There is work yet to be done there.

Regarding Farm Credit Corporation, our experience is relatively limited. We conduct surveys, and the most recent deals with the performance of financial institutions, including the Farm Credit Corporation. We have received about 500 replies. Frankly, that sample is not large enough to judge the performance of that institution. It does tell us that, within our sizable farm sector, not many members are dealing with Farm Credit Corporation.

That being said, some Farm Credit Corporation initiatives have been useful. The Farm Start Program has helped some young farmers to get start. Mr. Whyte may be able to speak more eloquently to this subject. In the late 1980s, FCC's presence was very important in terms of saving farms by letting farmers stay on the land and buy back, over time, on a sort of lease-to-buy arrangement, the equity which was lost in the tougher years. That was an important initiative.

Now the Farm Credit Corporation appears to be moving into new ventures, such as providing loan assistance to suppliers and service companies with respect to the agriculture community. We question the market need there. Is it an established market need?

The Farm Improvements and Marketing Cooperatives Loans Act is similar to the SBLA. The questions arise: If we have an SBLA, do we need an FBDB? If we have an FCC, do we need the farm improvements loans act? The programs which are distributed through the banks, such as the SBLA, are generally accessible to everyone wherever they live. With other programs access is much more limited.

[Translation]

ait besoin de beaucoup de prêts de moins d'un million de dollars ou même de 500 000 dollars. De plus, la plupart de nos membres ne recherchent pas des montants pareils.

En ce qui concerne les activités de la BFD à l'égard des capitaux à risque, il faudrait examiner le nombre de prêts accordés par région. Combien y en a-t-il dans la région de l'Atlantique, par exemple? Qui peut répondre à cette question? Pour évaluer ces programmes, il faut déterminer qui en bénéficie. On a besoin de statistiques fiables, ainsi que des normes de rendement et d'efficacité.

Le rapport du groupe de travail sur la petite entreprise recommandait de plafonner à leur niveau actuel les activités de la BFD relatives aux capitaux à risque. Comme d'autres institutions du secteur privé commencent à combler les lacunes que la BFD comblait jusqu'ici, il faudrait privatiser les activités de la Banque fédérale de développement à cet égard.

En ce qui concerne le succès de la BFD, la petite entreprise est généralement assez satisfaite de l'aide qu'elle fournit sur le plan de la formation en gestion. Cependant, elle est davantage satisfaite de la formation qu'offrent sur ce plan les établissements privés, les universités et les collèges. Pour ce qui est de son positionnement, la Banque fédérale de développement est bien considérée, mais les autres le sont davantage. Il reste encore du travail à faire de ce côté-là.

En ce qui concerne la Société du crédit agricole, notre expérience est relativement limitée. Nous faisons des études, et la plus récente portait sur la performance des institutions financières, y compris la Société du crédit agricole. Nous avons reçu environ 500 réponses. Cet échantillon n'est pas suffisant pour juger des résultats de cette institution. Cela nous indique que même si nous comptons un bon nombre d'agriculteurs, nos membres ne sont pas très nombreux à faire affaire à la Société du crédit agricole.

Cela dit, certaines initiatives de cet organisme ont été utiles. Le programme Débuts agricoles a aidé certains jeunes agriculteurs à se lancer. M. Whyte pourra peut-être mieux vous en parler. À la fin des années 80, la SCA a largement contribué à sauver des exploitations agricoles en permettant aux fermiers de rester sur leurs terres et de racheter, avec le temps, dans le cadre d'une sorte de contrat de location-vente, l'avoir qu'ils avaient perdu pendant les années de vaches maigres. C'était là une initiative importante.

La Société du crédit agricole semble s'être orientée depuis dans de nouvelles initiatives telles que les prêts aux fournisseurs et entreprises de service du secteur agricole. Nous contestons l'existence de ce besoin. Est-ce un besoin bien établi?

La Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative est semblable à la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Il y a lieu de se demander si la BFD est nécessaire alors que nous avons la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Vu que nous avons la Société du crédit agricole, avons-nous besoin de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles? Les programmes mis en oeuvre par l'entremise des banques, tels que la Loi sur les prêts aux petites entreprises, sont généralement accessibles à tous quelle que

*[Text]*

The Export Development Corporation and the Canadian Commercial Corporation are limited in their roles and their effects upon our members. In our perusal of the annual reports of The Canadian Commercial Corporation, they have by their own admission touched 180 small business suppliers. Again, we get into definitional problems.

The CCC defines small firms as having sales levels up to \$10 million and an employee force of up to 100. We understand those numbers to include some subsidiaries of larger corporations. There are also multiple contracts are inherent in the numbers. We need to understand what is going on here. Is there any real match between small business needs and the assistance offered by the Canadian Commercial Corporation or, for that matter, that offered by the EDC which defines small firms as having up to 100 employees and up to \$1 million in exports?

It is optimal, from the private sector's point of view, to get the private sector playing out. Small firms prefer to deal locally with understood and trusted linkages, preferably in the private sector. The difficulty is that many of the private sector players who ought to be playing simply are not playing. That is why government programs exist, but government has a deficit problem and cutbacks are necessary. The private sector responds that it will help with small business or exports or high tech firms when the government offers loan guarantees.

We cannot continue on that basis. If business recognizes the deficit problem in this country, it cannot continue to hold out for government assistance. The private sector must be not only be encouraged but pushed into doing their part in the economy.

I draw your attention to the recommendations in our brief. CFIB recommends a thorough review of the entire patchwork quilt of small-business financing programs with a view to the relevance, efficiency and effectiveness of those programs to small firms across the country.

A better tracking system is required of the effectiveness of small business assistance and of the programs offered by all these institutions. This oversight role should be given to the House of Commons Industry Committee. The review should challenge the activities of these programs and agencies and encourage them to drop ineffective activities.

Finally, CFIB also recommends that the small business assistance be subjected to some of the following tests. It should meet a need in the marketplace. It should be cost recoverable. It should fulfil a supplemental or complementary need. It must be financially sound. It should enhance opportunity and access. It should be customer-sensitive. It should be free of political interference. It should not displace viable players in the private sector or distort the economy. Finally, it should not create dependency.

*[Traduction]*

soit la région. L'accès est beaucoup plus restreint pour d'autres programmes.

La Société pour l'expansion des exportations et la Corporation commerciale canadienne ont un rôle et des conséquences limités vis-à-vis de nos membres. En jetant un coup d'œil sur les rapports annuels de la Corporation commerciale canadienne, nous avons constaté qu'elle reconnaissait avoir desservi 180 petits fournisseurs. Là encore, un problème de définition se pose.

La CCC définit les petites entreprises comme celles dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 10 millions de dollars et qui emploient jusqu'à 100 personnes. Cela comprend certaines filiales de grandes sociétés. Ces chiffres comprennent également des contrats multiples. Il faut que nous sachions exactement ce qui se passe. L'aide offerte par la Corporation commerciale canadienne ou même la SEE, qui définit les petites entreprises comme celles qui ont jusqu'à 100 employés et qui font jusqu'à 1 million de dollars d'exportations correspond-t-elle vraiment aux besoins de la PME?

Selon le point de vue du secteur privé, l'idéal est que le secteur privé ait un rôle à jouer. Les petites firmes préfèrent traiter sur place avec des réseaux qu'elles connaissent, auxquels elles font confiance et qui sont privés. Malheureusement, un grand nombre des éléments du secteur privé qui devraient jouer un rôle ne le font pas. Voilà pourquoi il existe des programmes gouvernementaux, mais le gouvernement a un lourd déficit et doit comprimer ses dépenses. Le secteur privé répond qu'il aidera les petites entreprises, ou encore les sociétés d'exportation ou les firmes de haute technologie, si le gouvernement offre des garanties de prêt.

Nous ne pouvons pas continuer ainsi. Si le milieu des affaires reconnaît que le déficit pose un problème, il ne peut pas continuer à réclamer une aide gouvernementale. Il faut non seulement inciter, mais forcer le secteur privé à faire sa part.

J'attire votre attention sur les recommandations que contient notre mémoire. La FCEI recommande un examen approfondi de tous les programmes de financement de la petite entreprise afin de voir s'ils répondent efficacement aux besoins des petites firmes des quatre coins du pays.

Il faudrait mettre en place un meilleur système pour vérifier l'efficacité de l'aide à la petite entreprise et des programmes offerts par toutes ces institutions. Cette supervision devrait être confiée au comité de l'industrie de la Chambre des communes. Cet examen devrait porter sur les activités de ces programmes et organismes et les inciter à laisser tomber leurs fonctions inefficaces.

Enfin, la FCEI recommande que l'aide à la petite entreprise soit assujettie à certains critères. Elle devrait répondre à un besoin du marché. Son coût devrait être recouvrable. Il faudrait qu'elle joue un rôle complémentaire. Elle devrait être raisonnable du point de vue financier. Elle devrait améliorer les débouchés et l'accès. Il faudrait qu'elle tienne compte des besoins de la clientèle et qu'elle soit libre de toute ingérence politique. Elle ne devrait pas déplacer des éléments viables du secteur privé ou entraîner des distorsions économiques. Enfin, elle ne devrait pas créer une dépendance.

## [Texte]

Senators, if you have any questions, Mr. Whyte and I would be very happy to respond.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gray. You mentioned that you have a survey out among your members about their reaction to the Farm Credit Corporation. When the results are in and the report is written up, will you make a copy of that available to us?

**Mr. Gray:** Mr. Chairman, I would be happy to do that, but as I qualified earlier, we have difficulty getting a sufficient sample to have a credible response.

**The Chairman:** I understand but any information is better than none, in a sense.

**Mr. Gray:** Certainly.

**The Chairman:** Related to that, in the back of my mind, I think I remember someone from your organization telling me informally that, a year or two ago, you did a similar survey of your members who had had dealings with the then-FBDB. Am I right on that?

**Mr. Gray:** No, that is not right, sir.

**The Chairman:** Maybe it was on banks in general.

**Mr. Gray:** Yes, in the summer of 1994, we did a banking survey.

**The Chairman:** Do you have any other surveys of your members who receive service from federal government financial institutions?

**Mr. Garth Whyte, Executive Director, National Affairs, Canadian Federation of Independent Business:** We intended to go out in the field and ask our members about services from federal government financial institutions, but our pilot test showed the majority did not know about FBDB, did not know about the Canadian Commercial Corporation and really did not know about EDC. So we did not continue to ask the questions.

**The Chairman:** I am sorry if I look surprised. I had always been informed that these organizations dealt very much with small business. Yet your members do not know anything about them. There is no question you are the definitive small business organization in Canada. That is unassailable. I am dumbfounded.

**Mr. Whyte:** The response was that this was not a hot issue. A similar finding applied to the Western Diversification Office and, in some part, to ACOA.

**The Chairman:** Do I draw from that that your members think these institutions are largely irrelevant or do they have no view or both?

**Mr. Gray:** I come back to the theme of my presentation which was: If we keep these institutions, let us ensure they are meeting a market need. I am not convinced nor are our members convinced. I asked our director of member services, who has been with us for 10 years, how many times she had referred

## [Translation]

Sénateurs, si vous avez des questions, M. Whyte et moi-même nous ferons un plaisir d'y répondre.

**Le président:** Merci, monsieur Gray. Vous avez dit que vous aviez fait un sondage auprès de vos membres pour savoir ce qu'ils pensaient de la Société du crédit agricole. Quand vous en obtiendrez les résultats et que vous aurez rédigé votre rapport, pourrez-vous nous en faire parvenir un exemplaire?

**M. Gray:** Ce sera avec plaisir, monsieur le président, mais comme je l'ai déjà mentionné, nous avons eu du mal à réunir un échantillon suffisant pour obtenir des résultats crédibles.

**Le président:** Je comprends très bien, mais des renseignements incomplets valent mieux que rien du tout.

**M. Gray:** Certainement.

**Le président:** À ce propos, un membre de votre organisme m'a dit qu'il y a un an ou deux, vous aviez fait le même genre d'enquête auprès de vos membres qui avaient eu affaire à la FBD. Est-ce exact?

**M. Gray:** Non, c'est inexact.

**Le président:** C'était peut-être sur les banques en général.

**M. Gray:** Oui, au cours de l'été 1994, nous avons fait une enquête sur les banques.

**Le président:** Avez-vous réalisé d'autres sondages auprès de vos membres qui obtiennent des services des institutions financières du gouvernement fédéral?

**M. Garth Whyte, directeur général, affaires nationales, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:** Nous avions l'intention d'aller questionner nos membres à propos des services offerts par les institutions financières du gouvernement fédéral, mais notre sondage pilote a révélé que la majorité d'entre eux ignoraient l'existence de la BFD, de la Corporation commerciale canadienne et qu'ils ne savaient pas grand-chose de la SEE. Nous n'avons donc pas continué à poser nos questions.

**Le président:** Désolé si j'ai l'air étonné. On m'a toujours dit que ces organismes s'occupaient beaucoup de la petite entreprise. Cependant, vos membres ignorent leur existence. Vous êtes certainement l'organisme qui représente la petite entreprise au Canada. C'est indéniable. Je suis sidéré.

**M. Whyte:** En fait, ces questions ne les intéressaient pas beaucoup. Nous avons constaté la même chose pour ce qui est du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest et de l'APECA, dans certaines régions.

**Le président:** Dois-je en conclure que vos membres jugent ces institutions sans intérêt pour eux ou qu'ils n'ont pas d'opinion à leur égard?

**M. Gray:** J'en reviendrai au thème de ma présentation à savoir que, si nous conservons ces institutions, veillons à ce qu'elles répondent à un besoin. Je ne suis pas convaincu que ce soit le cas, pas plus que nos membres. J'ai demandé à la directrice de nos services aux membres, qui travaille avec nous depuis dix ans,

[Text]

anybody to the Canadian Commercial Corporation. She guessed it was less than 10 times in 10 years.

If you look at some of the numbers I shared with you today, quite clearly most of the small firms in this country do not have sales of \$10 million. In fact, some would argue that a definition of \$2 million is a high-end definition for the bulk of small firms in this economy. Perhaps the choices made in the Canadian Commercial Corporation or the EDC result from their cultural backgrounds, but there exists a cultural gap between these institutions. They were set up originally, post-war, to deal with post-war, major, industrial, export-oriented types of firms, and that culture has continued for some time. They are not oriented to the unique circumstances or needs of small business.

We have tried to determine this over the years, but, to be perfectly frank, the response rate, particularly regarding the Commercial Corporation and the EDC, is so low that we cannot get good information. We cannot know with any specificity, for example, which manufacturing operations deal on a day-to-day basis with the EDC. EDC claims to have a small business portfolio, but I would be interested to know how many firms have been helped and the average level of assistance.

**The Chairman:** You used the term "mid-market" in your presentation. Can you give define that term?

**Mr. Gray:** My view is that mid-market for small firms is any company holding loans over \$100,000. I started off today by stating that 93 per cent of small firms employ 20 people or less. On the basis of sales, the bulk of those firms would be at or under \$2 million. I do not have the specific data in front of me.

**Senator Angus:** You mentioned how hard it is to get that data about EDC and CCC. Are any of your members also members of the Canadian Exporters Association?

**Mr. Gray:** Undoubtedly, some are.

**Senator Angus:** They have all that data.

**Mr. Gray:** That is fine. You asked me whether we have it and answer is no.

**Senator Stratton:** Your talk of your members' knowledge of these various Crown corporations is really quite fascinating. Perhaps my experience in small business has been unusual, but I understood that for high risks such as the purchase of aircraft for small aviation firms, one would go to the FBDB because the banks would not touch it.

I hear more and more complaints about the banks constantly and deliberately changing the rules of the game and continually ratcheting down on small business. Small businesses are having more and more difficulty obtaining lines of credit. That has been

[Traduction]

combien de fois elle avait référé quelqu'un à la Corporation commerciale canadienne. Elle pense que c'était moins de dix fois en dix ans.

Si vous prenez certains des chiffres que je vous ai cités aujourd'hui, il est certain que la plupart des petites entreprises du pays n'ont pas un chiffre d'affaires de 10 millions de dollars. Certains diront que 2 millions représentent déjà un maximum pour la majorité d'entre elles. Les choix faits par la Corporation commerciale canadienne et la SEE résultent peut-être de leurs antécédents culturels, mais il existe un écart culturel entre ces institutions. Elles ont été créées après la guerre pour s'occuper de grandes entreprises industrielles tournées vers les marchés d'exportation, et cette mentalité a été conservée. Elles ne sont pas sensibilisées aux circonstances ou aux besoins uniques des petites entreprises.

Nous avons essayé de connaître l'opinion de nos membres au cours des années, mais le taux de réponse était si faible, surtout en ce qui concerne la Corporation commerciale et la SEE, que les résultats ne sont pas fiables. Nous ne pouvons pas savoir avec précision, par exemple, quelles sont les entreprises de fabrication qui traitent quotidiennement avec la SEE. Cette dernière prétend avoir un portefeuille de petites entreprises, mais je serais curieux de savoir combien d'entre elles elle a aidées et quel était le montant moyen de cette aide.

**Le président:** Vous parlez de «marché médian» dans votre mémoire. Pourriez-vous nous définir ce terme?

**M. Gray:** Selon moi, le marché médian de la petite entreprise comprend toute compagnie qui a un prêt de plus de 100 000 dollars. J'ai commencé mon exposé en disant que 93 p. 100 des petites entreprises employaient 20 personnes ou moins. Pour ce qui est du chiffre d'affaires, il est de 2 millions de dollars ou moins pour la majorité d'entre elles. Je n'ai pas les chiffres précis sous les yeux.

**Le sénateur Angus:** Vous dites qu'il est difficile d'obtenir des données au sujet de la SEE et de la CCC. Certains de vos membres font-ils également partie de l'Association canadienne des exportateurs?

**M. Gray:** Sans aucun doute.

**Le sénateur Angus:** Elle dispose de ces chiffres.

**M. Gray:** C'est très bien. Vous m'avez demandé si nous les avions, et la réponse est non.

**Le sénateur Stratton:** J'ai trouvé très intéressant ce que vous avez dit quant à la connaissance que vos membres ont de ces diverses sociétés d'État. Mon expérience dans le milieu de la petite entreprise était peut-être inhabituelle, mais je crois que pour les risques élevés, par exemple les petites compagnies d'aviation qui doivent acheter un avion, les gens s'adressent à la FBD parce que les banques refusent d'y toucher.

On se plaint de plus en plus que les banques modifient constamment et délibérément les règles du jeu et ne cessent de serrer la vis aux petites entreprises. Ces dernières ont de plus en plus de difficulté à obtenir des lignes de crédit. C'est ce que j'ai

## [Texte]

my personal experience over the past 12 years. Others tell me they are still experiencing that, although the banks deny it.

Regarding venture capital, the knowledge-based industry seems to be desperately seeking venture capital. We hear complaints that venture capital is not available or very difficult to obtain but is more available south of the border. My particular experience is in Manitoba.

I do not see how we can push banks away from ratcheting down and tightening and changing the rules of the game or towards providing venture capital. The co-ops which are found throughout the west and in Quebec have some opportunity there, but they are not filling the void. Will there be fewer small businesses developing as a result of this?

There is a real role for an institution such as FBDB. I question the CCC. There is some value in EDC. Where will the venture capital come from? How do we change the mind set of Canadians to take higher risk?

**Mr. Gray:** In the closing remarks of my brief, I comment that too often these financial institutions are held up as some sort of government panacea to solve all our many problems, such as those you have described. There is no question that the banks are still operating pretty tightly with small business.

Many of our members are saying that they are not sensing any recovery, no matter what the economists may say. Those who are fortunate enough to have bank credit are often having it cut back. The banks may protest but that tightness still exists in the marketplace.

Regarding venture capital, lines of credit, term loans, whatever, the FBDB is at the margin with 78 branches. The Royal Bank has more than 1,000. The FBDB can touch only a fraction of the problem. In small-firm financing or venture capital, they can help but we need to understand the limits of these numbers.

Small firms are not receiving sufficient information. It is very injurious to promise to small business that the FBDB will do it all for them because the banks will not and venture capital will not. We must keep it in the context for which it was designed. Frankly, venture capital is not a game for small business.

We have argued over the years that the tax issue can affect the equity side for small firms. Changing the tax mix will affect the greatest number of small firms. In the early 1980s, there were far more profit-sensitive taxes and far fewer payroll and property taxes. Today those taxes are robbing from the bottom line. Recovery from this recession is far more difficult because it was so deep and also because the present tax mix prevents the re-establishment of healthy balance sheets. It is too difficult to build internally generated funds to build equity. No wonder banks and other investors are still nervous.

## [Translation]

constaté personnellement depuis 12 ans. D'autres me disent que la situation ne s'est pas améliorée, même si les banques affirment le contraire.

En ce qui concerne les capitaux à risque, l'industrie fondée sur le savoir semble en avoir désespérément besoin. On se plaint que les capitaux à risque sont impossibles ou très difficiles à obtenir, mais qu'il est plus facile d'y avoir accès au sud de la frontière. Mon expérience personnelle se situe au Manitoba.

Je ne vois pas comment nous pouvons dissuader les banques de serrer la vis et de modifier les règles du jeu ou les inciter à offrir des capitaux à risque. Les coopératives que l'on retrouve un peu partout dans l'Ouest, ainsi qu'au Québec, ont un rôle à jouer, mais elles ne comblent pas toutes les lacunes. Cela va-t-il limiter l'essor des petites entreprises?

Une institution comme la BFD a un rôle bien réel à jouer. Pour ce qui est de la CCC, j'ai des doutes. La SEE a une certaine utilité. D'où viendront les capitaux à risque? Comment changer la mentalité des Canadiens et les inciter à courir plus de risques?

**M. Gray:** Dans mon mémoire, je dis, en guise de conclusion, que l'on considère trop souvent ces institutions financières comme la solution à tous nos problèmes, dont ceux que vous avez décrits. Il ne fait aucun doute que les banques sont toujours assez rigides vis-à-vis de la petite entreprise.

Un grand nombre de nos membres ne ressentent pas les effets de la reprise, quoi qu'en disent les économistes. Ceux qui ont la chance d'avoir obtenu du crédit bancaire se le voient souvent réduire. Les banques peuvent protester, mais cette rigidité existe toujours.

En ce qui concerne le capital de risque, les lignes de crédit, les prêts à terme, et cetera, la BFD n'a qu'une présence marginale, avec 78 succursales. La Banque royale en compte plus d'un millier. La BFD ne peut résoudre qu'une fraction du problème. Elle peut apporter son aide sur le plan du financement des petites entreprises ou des capitaux à risque, mais ce sont des chiffres qu'il faudrait analyser de plus près.

Les petites entreprises n'obtiennent pas suffisamment de renseignements. On a grand tort de promettre à la PME que la BFD les prendra en charge parce que les banques et les prêteurs de capitaux à risque refusent de le faire. Nous ne devons pas perdre de vue son objectif premier. Le capital de risque n'est pas un jeu pour la petite entreprise.

Nous avons fait valoir, au cours des années, que la fiscalité pouvait réduire l'avoir propre des petites firmes. Les changements à cet égard sont ceux qui auront le plus de répercussions sur ce secteur. Au début des années 80, il y avait beaucoup plus d'impôts reliés aux profits et beaucoup moins de charges sociales et d'impôts fonciers. Aujourd'hui, ces impôts amputent l'entreprise des fonds dont elle a besoin. Il est beaucoup plus difficile de se sortir de cette récession, parce qu'elle était très profonde, et aussi parce que la fiscalité actuelle empêche de rééquilibrer les bilans. Il est trop difficile de se bâtir un avoir propre. Pas étonnant que les banques et les autres investisseurs soient encore nerveux.

[Text]

We have argued that to be able to help the greatest number of small firms, we should move away from these very punitive types of taxation that really hurt small business, both in terms of their financial stability but also in their ability to create jobs.

**The Chairman:** As I hear you, Mr. Gray, you are saying that the delivery system through a multitude of bank branches — you mentioned the Royal, but you meant all branches in the SBLA — is almost as important as the program itself. If you only have 78 branches, you clearly have, in marketing terms, a limited reach. The total number of bank branches in Canada is something in the order of 6,000. If you have 6,000 branches, your reach is substantially more important.

Am I correct in drawing the conclusion that it is one thing to design a government program but, to pick up on Senator Stratton's point, you had better look at the delivery system. It is almost as important to have the wide-reaching delivery system as it is to have a properly designed program. Am I right or wrong?

**Mr. Whyte:** That is 100 per cent correct, senator. We asked our members in Manitoba in a survey where they go for sources of information or advice which are important to their business operations. The majority, 60 per cent, said they go to other trade associations or other small businesses; 50 per cent said to professional advisors; 44 per cent said to suppliers; 43 per cent go to libraries, magazines, trade journals and information; and 7 per cent go to government departments and agencies.

**The Chairman:** That was joint federal-provincial too, I presume. It was government in general, right?

**Mr. Gray:** Yes.

**Mr. Whyte:** Yes. Even on the GST, when we worked very closely with Revenue Canada on the quick method, or simplifying the input tax credit method, our members would not hear about it for two years. We will often do a joint venture with government agencies to help disseminate information. We do approximately 2,500 small business visits a week.

**The Chairman:** That is more than 100,000 a year.

**Mr. Whyte:** We have 85,000 members. We visit them once a year. We have an 86 per cent renewal rate and we are totally funded by our members so we must stay in touch with them.

Our surveys can be broken down into three digits: standard industrial code, size of firm and region. We are out constantly collecting the information.

Some new programs exist but results are not available yet. A small-businessman who needs financing will not head for Revenue Canada or the Department of Finance. These departments will "hurt" him, and "government" is not a nice name.

[Traduction]

Nous avons fait valoir que pour pouvoir aider le maximum de petites entreprises, il fallait s'éloigner de ces formes d'impôt très punitives qui leur font beaucoup de tort, non seulement sur le plan de leur stabilité financière, mais également pour ce qui est de leur capacité à créer des emplois.

**Le président:** Si je comprends bien, monsieur Gray, vous dites qu'un réseau de distribution constitué d'une multitude de succursales — vous avez mentionné la Banque royale, mais vous voulez parler de toutes les succursales du Programme de prêt aux petites entreprises — est presque aussi important que le programme proprement dit. Si vous n'avez que 78 succursales, votre capacité de rejoindre les entreprises est limitée. Il y a en tout près de 6 000 succursales bancaires au Canada. Si vous avez 6 000 succursales, vous rejoignez beaucoup plus de gens.

Ai-je raison de conclure qu'un programme gouvernemental peut être bien en soi, mais, pour reprendre ce qu'a dit le sénateur Stratton, il vaut mieux se pencher sur le réseau de distribution. Il est presque aussi important d'avoir un réseau de distribution largement étendu que d'avoir un programme bien conçu. Ai-je tort ou raison?

**M. Whyte:** Vous avez entièrement raison, sénateur. Nous avons fait une enquête auprès de nos membres du Manitoba pour savoir à qui ils s'adressaient pour obtenir des renseignements ou des conseils importants pour leur entreprise. La majorité d'entre eux, 60 p. 100, ont répondu qu'ils se tournaient vers d'autres associations commerciales ou d'autres petites entreprises; 50 p. 100, vers des conseillers professionnels, 40 p. 100, vers leurs fournisseurs; 43 p. 100, vers les bibliothèques, les revues ainsi que les journaux et sources d'information des associations professionnelles et 7 p. 100, vers les ministères et organismes gouvernementaux.

**Le président:** Vous parlez sans doute des organismes fédéraux et provinciaux. Il s'agit du gouvernement en général, n'est-ce pas?

**M. Gray:** Oui.

**M. Whyte:** En effet. Même pour la TPS, quand nous avons travaillé en collaboration très étroite avec Revenu Canada pour simplifier le crédit de taxe sur intrants, nos membres ne voulaient pas voulu en entendre parler depuis deux ans. Souvent, nous nous associons à des organismes fédéraux pour diffuser l'information. Nous visitons chaque semaine environ 2 500 petites entreprises.

**Le président:** Cela donne plus de 100 000 par an.

**M. Whyte:** Nous avons 85 000 membres. Nous les visitons une fois par an. Nous avons un taux de renouvellement de 86 p. 100 et nous sommes entièrement financés par nos membres, si bien que nous devons rester en contact avec eux.

Nos enquêtes se répartissent en trois catégories: selon le code d'industrie, la taille de l'entreprise et la région. Nous recueillons constamment ces renseignements.

Il y a de nouveaux programmes pour lesquels nous n'avons pas encore obtenu de résultats. Le propriétaire d'une petite entreprise qui a besoin d'argent ne va pas aller s'adresser à Revenu Canada ou au ministère des Finances. Ces ministères sont «méchants» avec lui et le gouvernement n'a pas bonne réputation.

[Texte]

A businessman in exporting who needs to find out about financing could go to EDC, the Federal Business Development Bank, the CCC, ACOA, WD, FORDQ or provincial agencies. Where should he go first? Who is minding the shop? Who is overseeing all these programs?

We have had presentations from FBDB and CCC to sell us their programs. They say that they will be good for us, but sometimes they are seen as competing with one another.

We do have members in the Exporters Association. We work jointly with Revenue Canada and customs brokers and others on different policies. However, as Mr. Gray said, this is not the big fix for the issue.

**Mr. Gray:** Senator Kirby, although this is fairly dated, I have no reason to believe it has changed at all. In the 1980s we asked our members, with regard to the federal programs, and a couple of provincial ones as well, which was the best known, understood and accessed. There was no contest. It was by far the SBLA. Well behind were the provincial development agencies and all others.

This is due to distribution issue. The SBLA programs have a relatively simple design, delivered by the bank network which, in traditional terms, would be viewed as a trusted linkage. Government is not viewed as a trusted linkage. The banks have more credibility.

**The Chairman:** The SBLA, for the record, is a loan guarantee program distributed by the chartered banks as opposed to government.

**Senator Kelleher:** I have a follow-up to Senator Stratton's question which I did not feel was answered directly. He asked what we can do to get the banks to take action to assist with loans to small business.

We have been hearing for several years that the banks are not adequately servicing this area. Over the years, as bank representatives have appeared before this committee and committees in the other place, we have told them that they are not doing a good job in this area. They respond with programs and advertising to suggest they will do something about it. The general consensus seems to be that not much is being accomplished.

We would appreciate some concrete suggestions from people like you who represent small business on just how to get the banks involved here. We live in a free enterprise system that makes it difficult for the government to dictate practice to the banks. Can you give us some such concrete suggestions, perhaps later in writing once you have collected your thoughts? It would be helpful for us when the bank witnesses appear.

**Mr. Gray:** Senator Kelleher, your question is really a subset to the question of how we get the banks to help small business in

[Translation]

Un exportateur à la recherche de capitaux peut s'adresser à la SEE, à la Banque fédérale de développement, à la CCC, à l'APECA, au Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, au Bureau fédéral de développement régional (Québec) ou aux organismes provinciaux. Où devrait-il aller en premier? Qui dirige tout cela? Qui supervise tous ces programmes?

La BFD et la CCC nous ont demandé de promouvoir leurs programmes. Elles disent qu'elles seront bonnes pour nous, mais elles sont parfois considérées comme des concurrentes.

Nous avons des membres qui font partie de l'Association des exportateurs. Nous travaillons en collaboration avec Revenu Canada, les courtiers en douane et d'autres à diverses politiques. Cependant, comme l'a dit M. Gray, ce n'est pas la solution à tous les problèmes.

**M. Gray:** Sénateur Kirby, même si ces résultats datent déjà, je n'ai aucune raison de croire qu'ils aient changé. Dans les années 80, nous avons demandé à nos membres quels étaient, des programmes fédéraux et de quelques programmes provinciaux, ceux qu'ils utilisaient le plus, qu'ils comprenaient le mieux et auxquels ils avaient le plus accès. Sans aucun doute, c'était la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Les organismes de développement provinciaux et tous les autres arrivaient loin derrière.

C'est une question de distribution. Les programmes de prêt aux petites entreprises sont relativement simples et distribués par l'entremise du réseau bancaire auquel les gens font confiance. Ils ne font pas confiance au gouvernement. Les banques ont davantage de crédibilité.

**Le président:** Je signale en passant que la Loi sur les prêts aux petites entreprises est un programme de garantie de prêt distribué par les banques à charte plutôt que le gouvernement.

**Le sénateur Kelleher:** J'ai une question qui fait suite à celle du sénateur Stratton, et à laquelle on n'a pas répondu directement. Il a demandé ce que nous pouvons faire pour inciter les banques à prêter de l'argent aux petites entreprises.

Depuis plusieurs années, nous entendons dire que les banques ne desservent pas ce secteur adéquatement. Au cours des années, quand les représentants des banques ont comparu devant notre comité et les comités de l'autre endroit, nous leur avons dit qu'ils ne faisaient pas du bon travail à cet égard. Ils ont répondu en lançant des programmes et de la publicité pour donner l'impression qu'ils remédiaient à la situation. Tout le monde semble s'entendre à dire qu'ils n'ont pas fait grand-chose.

Nous aimerions recevoir des suggestions concrètes de gens comme vous qui représentez la petite entreprise pour inciter les banques à passer aux actes. Comme nous vivons dans un système de libre entreprise, le gouvernement peut difficilement dicter aux banques quelle doit être leur conduite. Pourriez-vous nous faire des suggestions concrètes, peut-être plus tard, par écrit, quand vous aurez réfléchi à la question? Cela nous serait utile lors de la comparaison des représentants du secteur bancaire.

**M. Gray:** Sénateur Kelleher, votre question fait suite à celle qui demandait comment amener les banques à aider la petite

[Text]

anything, not just exports. We do not yet have the silver bullet, and I do not know anyone who does.

**Senator Kelleher:** Do you have any lead bullets?

**Mr. Gray:** I take your suggestion to heart. I will certainly try to give you concrete suggestions.

In experience with the banks, it has been important to let the consumer know what the banks are and are not doing. Which bank is doing a good job for export firms, for example? That information should get out. The purpose is not to have a kind of quota system but to inform business people who are dealing with banks which ones really understand an exporter's needs.

As well, it is extremely important to demonstrate how profitable, export-related trade activity can be when financed by banks. Perhaps the Exporters Association could do that. Banks are driven by money and profits. It would be highly useful to document those export profits in a study.

I can think of an example of a member of our small business working committee, an exporter with a very solid company and a terrific one-of-a-kind product. He had found blue-chip clients in Britain, Japan, Germany and the U.S. but could not get receivables financing in Britain, Japan and Germany even though his customers were billion-dollar-plus corporations. That is inexcusable. We must move on and solve these problems.

I will attempt to give you my thoughts and to get some input from our export members. I will take up your suggestion and respond in writing.

**Senator Kelleher:** The banks will be here in several weeks' time, so we would appreciate your answer as expeditiously as possible, Mr. Gray.

**Mr. Whyte:** With regard to the example put forward by Mr. Gray, the CCC is trying to fill the gap. We could provide to you, along with the full report, an executive summary of our members' perceptions and concerns with regard to small business banking and job creation. We could put a package together for you.

**Senator Stratton:** I believe that competition will fill a void if the market is open enough to allow for that. There is some evidence that the banks are slowly changing. I do not say that in defence of banks, but, for example, one Toronto-Dominion branch in Markham, Ontario, has developed in-house expertise and sensitivity in dealing with high-tech or knowledge-based companies in order to provide wise financing. That is some evidence of change.

The caisses populaires and credit unions have a wonderful opportunity to fill a void here because their traditional base is in rural rather than large urban areas, although they are in urban areas, too.

[Traduction]

entreprise dans tous les domaines, et pas seulement les exportations. Nous n'avons pas encore la solution miracle, et je ne connais personne qui l'ait trouvée.

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous une solution acceptable?

**M. Gray:** Je vais certainement essayer de vous faire des suggestions concrètes.

Notre expérience avec les banques montre qu'il est important que le consommateur sache exactement ce que les banques font et ne font pas. Quelle banque joue un rôle utile auprès des exportateurs, par exemple? Il faudrait que cela se sache. Il s'agit non pas d'avoir un système de quotas, mais plutôt d'indiquer aux gens d'affaires quelles sont les banques qui comprennent vraiment les besoins des exportateurs.

Il est également très important de démontrer à quel point les activités d'exportation peuvent être rentables lorsqu'elles sont financées par les banques. L'Association des exportateurs pourrait peut-être le faire. Les banques sont motivées par l'argent et le profit. Il serait très utile de réaliser une étude démontrant la rentabilité du marché d'exportation.

À titre d'exemple, un des membres de notre comité de travail sur la petite entreprise est un exportateur qui a une entreprise très solide et un produit vraiment exceptionnel. Il a trouvé de bons clients en Grande-Bretagne, au Japon, en Allemagne et aux États-Unis, mais il n'a pas pu faire financer ses comptes clients en Grande-Bretagne, au Japon et en Allemagne, même si ses clients sont des sociétés qui réalisent plus d'un milliard de chiffre d'affaires. C'est inexcusable. Nous devons nous attaquer à ces problèmes.

Je vais essayer de vous faire part de mes suggestions et d'obtenir la contribution de nos exportateurs. Je vous répondrai par écrit, comme vous l'avez proposé.

**Le sénateur Kelleher:** Les banques comparaitront dans quelques semaines, et nous aimerions donc obtenir votre réponse le plus rapidement possible, monsieur Gray.

**M. Whyte:** En ce qui concerne l'exemple cité par M. Gray, la CCC essaie de combler cette lacune. Nous pourrions vous fournir, avec le rapport complet, un résumé des perceptions et des préoccupations de nos membres en ce qui concerne les services bancaires aux petites entreprises et la création d'emplois. Nous pourrions vous préparer une documentation.

**Le sénateur Stratton:** Je crois que la concurrence comblera les lacunes si le marché est suffisamment ouvert. Il semble bien que les banques évoluent graduellement. Je ne dis pas cela pour les défendre, mais à Markham, en Ontario, par exemple, une succursale de la Banque Toronto-Dominion s'est dotée du personnel compétent pour traiter avec les entreprises de haute technologie ou basées sur le savoir afin de pouvoir assurer leur financement. On peut constater un changement.

Les caisses populaires et les Coopératives de crédit ont là une excellente occasion de combler les lacunes, étant donné qu'elles sont généralement établies dans les régions rurales, plutôt que les grands centres urbains, même si elles s'y trouvent également.

[Texte]

Is there any evidence that the credit unions are moving in to fill a void, or are they reticent to take that supposedly higher risk?

**Mr. Gray:** It is very interesting and instructive to talk about the caisses populaires in Quebec. Our members in Quebec are, across the board, much more satisfied with all the banks there than anywhere else in the country. We strongly believe that is because Quebec is the only jurisdiction with two major competitors. By that, I mean regional banks. I would qualify the National Bank of Canada as being a regional bank. The National Bank, which has been there forever, used to be part of the provincial bank. The caisses populaires, which have in Quebec alone approximately 1,000 outlets, are major competition and major players, not in every part of financing but in many important parts of financing for small firms. That has forced the traditional banks to improve their performance, and the result is that satisfaction levels in Quebec are much higher.

I agree with the concept that the more competition there is, the better the environment should be for lending and financing.

The credit union movement in western Canada is a player and has high satisfaction levels. However, although credit unions are in Ontario or Atlantic Canada, they are not a heavy presence for the small business constituency largely because of limitations in legislation in those jurisdictions. To be perfectly honest, whether you talk about trust companies or credit unions, we have enough trouble with the banks knowing how to lend to small business right now. The trust companies do not have any particular competitive advantage in that area. They take a long time to get there. We must be realistic in understanding the barriers to entry to compete against the banks before they get eaten by the PacMan. The PacMan eats trust companies.

In terms of a financing alternative, insurance is not really a player for our members either.

**The Chairman:** I should tell senators that the caisses populaires will be appearing as a witness later on in these hearings.

**Senator LeBreton:** In the research document you distributed this morning, you state that women are becoming a major part of the self-employed workforce. I will read from it briefly.

In 1979, women accounted for less than one-quarter of total self-employment. By 1994, their share had risen to more than 32 per cent. During that time-frame, the number of self-employed women in the economy doubled, while the number of self-employed men increased by one-third.

You then show a graph of total self-employment and quote the figure of 1,981,000, 32 per cent of whom are women, which by my math is about 634,000.

[Translation]

Semble-t-il que les coopératives de crédit commencent à combler ces lacunes ou sont-elles réticentes à courir des risques en principe plus élevés?

**M. Gray:** Il est très intéressant et très instructif de parler des caisses populaires du Québec. Nos membres du Québec sont généralement plus satisfaits de l'ensemble de leurs banques que ceux des autres régions. C'est, nous en sommes convaincus, parce que le Québec est la seule province où il y a deux grands concurrents. Je veux parler des banques régionales. Je qualifierais la Banque nationale du Canada de banque régionale. La Banque nationale, qui est là-bas depuis toujours, faisait partie de la Banque provinciale. Les caisses populaires, qui comptent un millier de succursales, rien qu'au Québec, sont d'importants concurrents et elles jouent un grand rôle, non pas dans tous les domaines du financement, mais dans de nombreux aspects importants du financement des petites entreprises. Cela a forcé les banques traditionnelles à faire mieux, et le niveau de satisfaction est donc beaucoup plus élevé au Québec.

Je suis d'accord pour dire que plus la concurrence est serrée, plus les conditions de prêt et de financement devraient être favorables.

Dans l'Ouest du pays, les coopératives de crédit suscitent un haut niveau de satisfaction. Néanmoins, même si les coopératives de crédit sont établies en Ontario et dans la région de l'Atlantique, elles ne jouent pas un rôle important pour les petites entreprises, surtout à cause des limitations que leur impose la législation provinciale. En réalité, qu'il s'agisse des sociétés de fiducie ou des coopératives de crédit, nous avons déjà suffisamment de difficultés à faire comprendre aux banques comment prêter aux petites entreprises. Les sociétés de fiducie ne semblent pas pouvoir concurrencer avantageusement les banques dans ce domaine. Elles mettent beaucoup de temps à s'implanter. Nous devons être réalistes et comprendre qu'il leur est difficile de concurrencer les banques avant de se faire dévorer par PacMan. PacMan dévore les sociétés de fiducie.

Comme autre source de financement, le secteur de l'assurance ne joue pas non plus un rôle utile auprès de nos membres.

**Le président:** Je dois rappeler aux sénateurs que les caisses populaires comparaitront plus tard au cours de nos audiences.

**Le sénateur LeBreton:** Dans le document de recherche que vous avez distribué ce matin, vous dites que les femmes représentent une proportion importante des travailleurs indépendants. Je vais lire brièvement ce passage.

En 1979, les femmes représentaient moins du quart de l'ensemble des travailleurs indépendants. En 1994, leur proportion était passée à plus de 32 p. 100. Au cours de cette période, le nombre de femmes qui travaillent à leur compte a doublé, tandis que cette augmentation a été du tiers pour les hommes.

Vient ensuite un graphique représentant le nombre total de travailleurs indépendants et vous citez le chiffre de 1 981 000, dont 32 p. 100 de femmes, ce qui, si mes calculs sont exacts, donne environ 634 000.

*[Text]*

This study was done by your organization in early March. It was done by the Canadian Federation of Independent Business based on 11,000 completed questionnaires on the question of loans to female entrepreneurs. Your study found that there is still discrimination against women. The refusal rate is higher, even though the profile of the applicant is much the same, and they pay higher interest rates.

I asked these questions of the bankers when they were here, and they disputed these findings.

Do women entrepreneurs face similar problems when they approach the BDBC — formerly the FBDB — or other agencies? What is being done by the Canadian Federation of Independent Business to address this issue? Are you undertaking a specific program?

**Mr. Gray:** We were able to do that work because of a broad database, being our 85,000 members. The banking survey was sent to all members. We received back a huge sample, over 10,000 surveys. We were able to obtain a sample of women owners and do absolute matches, which is incredibly important from a methodological point of view.

With regard to the FBDB, the answer is short — no, we do not. It has been a while since we specifically asked our members about their satisfaction with the FBDB. However, I anticipate we will survey again shortly because we want to check to see if their new mandates are making a difference. We will probably attempt to see whether there is any difference by gender as well.

**Senator LeBreton:** As a result of your survey, have you approached the banks? Did you undertake anything specific as a result of the survey?

**Mr. Gray:** It was most important to reveal the phenomenon. It is clear that the banks do not agree with our finding. However, we are satisfied with the methodology. We have had support from academic sources, which suggests that our methodology is sound. We stand behind it. We think it is important. Although the banks, in a public way, are not saying it is happening, in a private way, they are probably concerned about it. I would hope they are addressing it.

**Senator LeBreton:** Do you have many women at the executive level of the CFIB?

**Mr. Gray:** Our president is a woman. Our director of provincial affairs in British Columbia is a woman.

**Senator LeBreton:** What is the name of your president?

**Mr. Gray:** Catherine Swift. Women are highly represented in the executive level at the CFIB.

**Mr. Whyte:** We would like you to ask the question of the banks as well.

**Senator LeBreton:** We have.

*[Traduction]*

Vous avez réalisé cette étude au début de mars. Elle a été faite par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante à partir de 11 000 questionnaires portant sur les prêts aux chefs d'entreprise du sexe féminin. Selon votre étude, les femmes sont toujours victimes de discrimination. Le taux de refus est plus élevé, même quand elles présentent à peu près les mêmes caractéristiques que leurs confrères du sexe masculin, et elles paient des taux d'intérêt plus élevés.

J'ai posé ces questions aux banquiers lorsqu'ils ont comparu, mais ils ont contesté ces conclusions.

Les femmes chefs d'entreprise ont-elles les mêmes difficultés lorsqu'elles vont voir la Banque de développement du Canada — l'ancienne Banque fédérale de développement — ou d'autres organismes? Que fait la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante pour remédier à cette situation? Avez-vous un programme précis?

**M. Gray:** Nous avons pu faire cette analyse grâce à une importante base de données constituée de nos 85 000 membres. Nous avons envoyé notre questionnaire d'enquête sur les banques à tous nos membres. Nous avons reçu un énorme échantillon, plus de 10 000 réponses. Nous avons pu obtenir un échantillon de femmes chefs d'entreprise et faire des comparaisons absolues ce qui est extrêmement important du point de vue méthodologique.

En ce qui concerne la Banque fédérale de développement, la réponse est non. Cela fait déjà un certain temps que nous avons demandé à nos membres s'ils étaient satisfaits de la BFD. Je m'attends toutefois à ce que nous le fassions encore sous peu, parce que nous voulons vérifier si son nouveau mandat a changé les choses. Nous chercherons sans doute à voir également s'il y a une différence selon le sexe.

**Le sénateur LeBreton:** À la suite de votre enquête, avez-vous contacté les banques? Avez-vous pris des initiatives particulières à la suite de cette enquête?

**M. Gray:** Il était surtout important de révéler ce phénomène. Il est évident que les banques ne sont pas d'accord avec nos conclusions. Nous sommes cependant satisfaits de notre méthodologie. Nous avons obtenu l'appui d'experts, ce qui permet de croire que notre méthodologie est bonne. Nous sommes prêts à la défendre. Cela nous paraît important. Même si les banques ne reconnaissent pas publiquement que c'est vrai, cela les préoccupe probablement. J'espère qu'elles vont s'attaquer à ce problème.

**Le sénateur LeBreton:** Y a-t-il de nombreuses femmes à la direction de la FCEI?

**M. Gray:** Notre présidente est une femme. Notre directrice des affaires provinciales de Colombie-Britannique est une femme.

**Le sénateur LeBreton:** Quel est le nom de votre présidente?

**M. Gray:** Catherine Swift. Les femmes sont très représentées à la direction de la FCEI.

**M. Whyte:** Nous voudrions également que vous posiez la question aux banques.

**Le sénateur LeBreton:** Nous l'avons fait.

[Texte]

**Senator Stewart:** In your printed material describing research entitled "1995 Small Business Primer", you say that 56 per cent of total small firm profits are eaten up by taxes, compared to 43 per cent of large firm profits. I realize we are dealing with averages here. Is the explanation for this difference simply that the large firms are more profitable, or is it, as I think the implication of your sentence is, that the difference arises because of the nature of the taxes? Perhaps it is a mix of both, but on which do you put your principal weight?

**Mr. Gray:** We would put it on the way the tax system operates.

**Senator Stewart:** Could you be more specific?

**Mr. Gray:** Yes. I referred earlier to the change in the tax mix in Canada's tax system. In the late 1970s and early 1980s, the tax mix was one that had much higher levels of corporate income tax and much lower levels of payroll taxes, such as UI and CPP. We now have provincial jurisdictions with employer health taxes. In Manitoba, there is the health and education tax. Newfoundland has one like that. Quebec has the highest payroll taxes in the country. They now have a training tax. All are based on salary and benefits.

Given the inherent labour intensity of small firms and their relative lack of intense capital compared to larger firms, they are not able to take advantage of the tax credits for capital investment to the extent that large firms are. As well, in proportional terms, they have a higher labour base.

In two ways, therefore, the tax mix, now that it is focused on profit-insensitive taxes, hurts small firms. We have done research in this area, and I would be happy to send you the full report.

**Senator Stewart:** Have you sent it to the Minister of Finance?

**Mr. Gray:** Yes, we have. The minister has acknowledged that he does not have much jurisdiction over property taxes but he does over payroll taxes.

We have talked a lot about UI rates and the need to reduce them. The CPP is even more worrisome in terms of projections, not only with respect to the rate but also the total take from many small firms.

Mr. Martin has acknowledged that payroll taxes are a job-killer and that he would like to reduce them. We hope he will come forth before the end of this mandate in a meaningful way and reduce those taxes.

**Senator Stewart:** I wish to quote one more sentence:

Small business dissatisfaction with government paper burden and red tape has been growing steadily since the 1980s.

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Dans votre documentation décrivant vos recherches, intitulées «1995 Small Business Primer», vous dites que 56 p. 100 des profits totaux du secteur de la PME sont absorbés par les impôts contre 43 p. 100 pour les grandes sociétés. Je sais qu'il s'agit là de moyennes. Expliquez-vous cette différence simplement du fait que les grandes sociétés sont plus rentables ou, comme votre phrase le laisse entendre, est-ce en raison de la nature des impôts? C'est peut-être un ensemble des deux, mais quel est le principal facteur?

**M. Gray:** C'est à cause de la façon dont la fiscalité est conçue.

**Le sénateur Stewart:** Pourriez-vous être plus précis?

**M. Gray:** Oui. J'ai parlé tout à l'heure des changements dans la répartition du fardeau fiscal au Canada. À la fin des années 70 et au début des années 80, l'impôt sur le revenu des sociétés était beaucoup plus élevé et les charges sociales, comme l'assurance-chômage et le RPC, étaient beaucoup plus basses. Certaines provinces imposent maintenant aux employeurs un prélèvement pour la santé. Au Manitoba, il y a la taxe pour la santé et l'éducation. Terre-Neuve a une taxe du même genre. Le Québec est la province où le prélèvement des charges sociales est le plus élevé. Il y a aussi maintenant une taxe pour la formation. Tout cela se base sur les salaires et les avantages sociaux.

Étant donné que les petites entreprises sont travaillistiques et qu'elles sont relativement peu capitalistiques par rapport aux grandes sociétés, elles ne peuvent pas se prévaloir comme ces dernières des crédits d'impôt à l'investissement. D'autre part, elles emploient proportionnellement plus de main-d'oeuvre.

Par conséquent, le régime fiscal qui met l'accent sur les impôts non reliés aux profits nuit aux petites entreprises à deux égards. Nous avons effectué des recherches dans ce domaine, et je me ferai un plaisir de vous faire parvenir la totalité de notre rapport.

**Le sénateur Stewart:** L'avez-vous envoyé au ministre des Finances?

**M. Gray:** Oui. Le ministre a reconnu qu'il n'avait pas grand-chose à dire au sujet des impôts fonciers, mais que les charges sociales étaient davantage de son ressort.

Nous avons beaucoup parlé du taux de l'assurance-chômage et de la nécessité de le réduire. Le RPC est encore plus inquiétant pour ce qui est des prévisions, non seulement en ce qui concerne son taux, mais également la part totale de nombreuses petites entreprises.

M. Martin a reconnu que les charges sociales tuaient les emplois et qu'il voulait les alléger. Nous espérons qu'avant la fin de son mandat, il le fera de façon efficace.

**Le sénateur Stewart:** Je voudrais vous citer une autre phrase:

Le mécontentement de la petite entreprise à l'égard de la paperasserie gouvernementale et des tracasseries administratives a augmenté régulièrement depuis les années 80.

[Text]

Even if tax rates have increased, the implication here is that new lines have produced requirements for more paper and more red tape. Could you be specific as to the new areas of imposition?

**Mr. Gray:** The paper burden numbers took off in 1991. And what happened in 1991? We had the GST. The complexity and the paper burden of the GST crucified small business. That is why the paper burden number takes off at that point.

**Senator Stewart:** Everyone agrees that taxes are not very popular. There seems to be something of a move toward taxes on consumption.

Is it simply the fact that there is a national consumption tax at the cash register or is it some particular characteristic of the GST that is the main problem? Assuming that we will retain some form of consumer tax to be collected at the cash register rather than at the manufacturer's level, is there some way in which the tax could be changed so as to reduce the paper burden or the red-tape burden?

**Mr. Whyte:** To put it in context, it went up 10 per cent because we had provincial tax and federal tax. A lot of those problems have been simplified now by the input tax credit simplification method. A lot of the paper burden problems have been taken out of the GST but along come new things. For example, with this budget announcement was the elimination of business tax deferral. Suddenly, people are being compelled to change their year-end to December 31. We have since worked with the Department of Finance to amend that.

Then we had the changes to workers' compensation and to the labour code. These is an ongoing onslaught from federal, to provincial, to municipal, but the initial blip was caused by the GST. We could go on and talk about the GST, if you like. In fact, we would love to do so.

**Senator Stewart:** No. You mentioned it in response to my question. Many people want to know if the tax can be altered so as not to be less burdensome without reducing too much the needed income for the Ministry of Finance.

**Mr. Gray:** The harmonization of each jurisdiction affects the complexity of paperwork for the small business person. Quebec made a massive harmonization effort. It had been the worst jurisdiction for complications with the GST because of different remittance schedules, a different definition of an "input tax credit", different auditing schedules and different returns. Our membership in Quebec has applauded the recently full-fledged harmonization.

Concerning the GST and harmonization, we say that one single national sales tax is the best alternative, but the issue has become highly political. We do not know what the alternative is right now. Will we continue with harmonization or scrap it? We want to ensure that any changes happen for the better and substantially so.

[Traduction]

Même si les taux d'imposition ont augmenté, vous laissez entendre que de nouvelles mesures ont entraîné davantage de paperasserie et de tracasseries administratives. Pourriez-vous préciser quels sont ces nouveaux domaines d'imposition?

**M. Gray:** Les chiffres reliés à la paperasserie ont monté en flèche en 1991. Et que s'est-il passé cette année-là? Nous avons eu la TPS. Sa complexité et la paperasserie qu'elle a entraînée ont écrasé la petite entreprise. Voilà pourquoi le problème a débuté à ce moment-là.

**Le sénateur Stewart:** Tout le monde reconnaît que les taxes ne sont pas très populaires. Il semble y avoir un mouvement vers les taxes à la consommation.

Est-ce simplement parce qu'il y a une taxe nationale à la consommation exigée à la caisse, ou est-ce une caractéristique particulière de la TPS qui pose le principal problème? En supposant que nous conservions une forme de taxe à la consommation qui sera perçue à la caisse plutôt qu'au niveau du fabricant, existe-t-il un moyen de modifier la taxe pour réduire la paperasserie ou les tracasseries administratives?

**M. Whyte:** Pour placer la situation dans son contexte, les taxes ont augmenté de 10 p. 100 parce que nous avions la taxe provinciale et la taxe fédérale. Un bon nombre de ces problèmes ont été simplifiés depuis grâce à la simplification du crédit de taxe sur intrants. De nombreuses complications reliées à la paperasserie ont été éliminées en ce qui concerne la TPS, mais il y a eu de nouveaux changements. Par exemple, le dernier budget annonçait l'élimination du report de la taxe d'affaires. Les gens ont été tout à coup obligés de changer au 31 décembre la fin de leur année financière. Entre-temps, nous avons travaillé en collaboration avec le ministère des Finances pour modifier ces dispositions.

Il y a eu les changements à l'indemnisation des accidents du travail et au Code du travail. Ce sont là des difficultés continues que nous imposent le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités, mais c'est la TPS qui a porté le premier coup. Nous pourrions parler de la TPS, si vous voulez. En fait, nous aimerions beaucoup le faire.

**Le sénateur Stewart:** Non. Vous l'avez mentionnée en réponse à ma question. Bien des gens veulent savoir s'il est possible de modifier la taxe de façon à ce qu'elle soit moins encombrante, sans trop réduire les recettes dont le ministère des Finances a besoin.

**M. Gray:** L'harmonisation réduit la complexité de la paperasserie imposée aux petites entreprises. Le Québec a fait des efforts considérables dans ce sens. Le Québec était la pire province en ce qui concerne la complexité de la TPS parce que les délais de remise étaient différents, la définition du «crédit d'impôt sur intrants» n'était pas la même, les vérifications et les formulaires de déclaration étaient également différents. Nos membres du Québec sont très satisfaits de la récente harmonisation totale.

En ce qui concerne la TPS et l'harmonisation, nous estimons que la meilleure solution serait d'avoir une seule taxe de vente nationale, mais c'est une question très politisée. Nous ignorons quelle est la solution pour le moment. Allons-nous continuer avec l'harmonisation ou éliminer la taxe? Nous voulons être certains

[Texte]

Small businesses have gone through the wringer in get where they are now. Hopefully, new tax changes will not put them through the wringer again.

**The Chairman:** Concerning your comment on the SBLA and the private sector distribution system, what would be your reaction to the following extreme position: Because there exists in Canada a distribution system for financial programs — namely, bank branches, credit unions, et cetera — does government need any agencies or should it just provide programs? The SBLA is one program delivered by a private sector agency.

**Mr. Gray:** The first presumption is that we need all these programs. I would question that.

**The Chairman:** I was not making that assumption. My focus is on the question: Do we really need a government delivery system? Can delivery be accomplished by the private sector with government designing appropriate programs?

**Mr. Gray:** In a perfect world, that would be a great idea.

**The Chairman:** But this is Canada; it is not a perfect world.

**Mr. Gray:** Small firms sometimes have a problem just getting the banker's attention; he is busy doing other things, including things for government, like selling Canada Savings Bonds.

**The Chairman:** Even with respect to the SBLA?

**Mr. Gray:** The SBLA is fine. I have a book full of programs listed. If the banks tried to deliver all of them, they would not be doing traditional banking anymore. In a limited targeted way, such as the SBLA, private sector delivery is efficient and effective. If you try to deliver all government programs through the banks, the system will break.

**The Chairman:** But that is on the presumption that you keep the existing set of programs. You are saying that a limited number of targeted and clearly defined programs could be delivered through the existing private sector distribution system but there are so many programs that it would overwhelm the existing system?

**Mr. Gray:** Yes.

**Mr. Whyte:** The programs will be used if they are useful. They will be delivered if the person delivering it also thinks it is useful. The SBLA almost dried up because there was too much paperwork for bankers to do. They did not see the big bang for their buck, so they were not using it at all. They were not telling people about it or distributing it.

**The Chairman:** What made the change?

[Translation]

que tout changement améliorera nettement les choses. Les petites entreprises ont beaucoup souffert pour en arriver là où elles sont. Nous espérons que de nouveaux changements fiscaux ne les soumettront pas aux mêmes épreuves.

**Le président:** À propos de la Loi sur les prêts aux petites entreprises et du système de distribution du secteur privé, que penseriez-vous de la position extrême ci-après: comme il y a au Canada un système de distribution des programmes financiers — à savoir les succursales bancaires, les coopératives de crédit, et cetera — le gouvernement a-t-il besoin d'organismes quelconques ou devrait-il se contenter de fournir des programmes? La Loi sur les prêts aux petites entreprises est l'un des programmes qui sont distribués par le secteur privé.

**M. Gray:** Vous partez d'abord du principe que nous avons besoin de tous ces programmes. J'en doute.

**Le président:** Je ne fais pas cette supposition. Je cherche plutôt à établir si nous avons vraiment besoin d'un réseau de distribution gouvernemental. La distribution peut-elle être réalisée par le secteur privé si le gouvernement conçoit les programmes qui conviennent?

**M. Gray:** Dans un monde idéal, ce serait une excellente idée.

**Le président:** Mais nous sommes au Canada, et ce n'est pas un monde idéal.

**M. Gray:** Les petites entreprises ont parfois de la difficulté à retenir l'attention du banquier; il est occupé à faire d'autres choses, cela comprend aussi des choses pour le gouvernement, comme vendre des Obligations d'épargne du Canada.

**Le président:** Même en ce qui concerne la Loi sur les prêts aux petites entreprises?

**M. Gray:** Pour ce qui est de cette loi, rien à redire. J'ai un livre où toutes sortes de programmes sont énumérés. Si les banques essayaient de les distribuer tous, elles ne s'occuperaient plus de transactions bancaires traditionnelles. Pour certains programmes limités et ciblés comme la Loi sur les prêts aux petites entreprises, le secteur privé peut offrir un réseau de distribution efficace. Si vous essayez d'offrir tous les programmes gouvernementaux par l'entremise des banques, le système ne tiendra pas le coup.

**Le président:** Mais c'est en supposant qu'on conserve les programmes actuels. Vous dites qu'il serait possible de distribuer un nombre limité de programmes ciblés et clairement définis par l'entremise du réseau de distribution actuel du secteur privé, mais qu'il y a tellement de programmes qu'ils submergeraient le système existant?

**M. Gray:** Oui.

**M. Whyte:** Les programmes seront utilisés s'ils sont utiles. Ils seront distribués si ceux qui les distribuent les jugent également utiles. La Loi sur les prêts aux petites entreprises a failli être un échec parce qu'elle imposait trop de paperasserie aux banquiers. Comme cela ne leur paraissait pas très rentable, ils ne s'en servaient pas du tout. Ils n'en parlaient pas aux gens ou ne l'offraient pas.

**Le président:** Qu'est-ce qui a changé les choses?

[Text]

**Mr. Whyte:** When the loan guarantee was increased and the government incurred more risk, the banks found it beneficial and began to use it.

**Mr. Gray:** For a period of time, the government came down tight on the SBLA. The government would reject the bank documents for the slightest technicality. The bank system has a tendency to turn small sparks into wildfires; the message got around that SBLA loans are often rejected, so do not bother with them. Loan officers do not like taking chances on loan rejection.

The SBLA has a mixed history. It is the most popular, most-used, understood and accessed of all the programs, but keep it in context. It is a beneficial but narrow program. Prior to the last amendments, approximately 10,000 firms benefited from the SBLA. It is up to approximately 30,000 or 40,000 now, but against the whole backdrop of small business, those numbers are not high.

As an organization, we have occasionally seen abuse of these programs by the banks. If the programs are too generous, the banks can plough into them some inappropriate cases. The government should not encourage that because it does not have the money to finance it. The SBLA itself used up a five-year allocation in 18 months and had to be restructured for more financing. That cannot continue in this environment.

**Mr. Whyte:** Senator Kirby, I think you are on the right track. If it is a winner program, and if organizations like ours or the export association or other groups hear about it and like it, they will get the message out. If not, it sits there.

**The Chairman:** But if it is not a winner program, we should not be doing it.

**Mr. Whyte:** I agree. You have excellent support people in Paul Benoit and Gerry Goldstein. On the down side, we did not have much time to put our research together.

The last graph of our report shows the median size of loans according to our research. For all our members, the median is \$50,000. Perhaps your research people could look at the median for loans from each of these four entities and match that against the median of small business loans to see if SME needs are being met. That would be an important evaluation.

You should not dismiss these entities because there is a niche or a certain group which needs the programs, however, let us keep it in context. We were upset about the Federal Business Development Bank wanting to change its name to Small Business Development Bank. That evoked a response from us because the FBDB never really focussed on small business. If they call themselves a small business bank, the banks will tell small business to turn to that agency for all their needs.

[Traduction]

**M. Whyte:** Quand la garantie de prêt a été accrue et que le gouvernement a assumé une plus grande part de risques, les banques ont trouvé le programme avantageux et ont commencé à l'utiliser.

**M. Gray:** Pendant un certain temps, le gouvernement s'était montré très strict. Il rejetait les documents bancaires s'ils présentaient la moindre erreur. Dans le réseau bancaire, les nouvelles se propagent vite; la rumeur a circulé que les prêts à la petite entreprise étaient souvent rejetés et qu'il ne valait donc pas la peine d'en faire la demande. Les agents de prêt n'aiment pas risquer un rejet.

La Loi sur les prêts aux petites entreprises a du bon et du mauvais. De tous les programmes, c'est le plus populaire, le plus utilisé et le mieux compris, mais il faut le considérer dans son contexte. C'est un programme bénéfique, mais limité. Avant les dernières modifications, environ 10 000 entreprises s'en sont prévaluées. Leur nombre atteint maintenant 30 000 ou 40 000, mais comparé au nombre total de PME, ce n'est pas beaucoup.

Notre organisme a vu les banques abuser parfois de ces programmes. S'ils sont trop généreux, elles peuvent en profiter pour outrepasser leurs limites. Le gouvernement ne devrait pas encourager cela, parce qu'il n'a pas d'argent pour payer. La Loi sur les prêts aux petites entreprises a absorbé en 18 mois le budget qui lui avait été alloué pour cinq ans, et elle a dû restructurer son financement. Ce genre de choses ne peut pas continuer dans le climat actuel.

**M. Whyte:** Sénateur Kirby, je pense que vous êtes dans la bonne voie. Si le programme est un succès, et si les organismes comme le nôtre ou l'Association des exportateurs ou un autre groupe en entendent parler et ont une opinion favorable, ils le feront connaître. Sinon, le programme restera inutilisé.

**Le président:** Mais si ce programme n'est pas un succès, nous devrions l'abandonner.

**M. Whyte:** Je suis d'accord. Paul Benoit et Gerry Goldstein vous soutiennent avec beaucoup d'efficacité. Malheureusement, en ce qui nous concerne, nous n'avons pas eu beaucoup de temps pour préparer notre mémoire.

Le dernier graphique de notre rapport montre la taille moyenne des prêts selon nos recherches. Le montant moyen est de 50 000 dollars pour l'ensemble de nos membres. Vos attachés de recherche pourraient peut-être examiner la moyenne des prêts accordés par chacune de ces quatre entités et la comparer avec la moyenne des prêts à la petite entreprise, pour voir si l'on répond aux besoins de cette dernière. Ce serait une analyse importante à faire.

Il ne faut pas rejeter ces entités, parce que certains groupes ont besoin de ces programmes, mais il faut voir les choses dans leur contexte global. Nous étions inquiets à l'idée que la Banque fédérale de développement voulait changer son nom pour celui de Banque de développement de la petite entreprise. Cela nous a incités à réagir, parce que la BFD ne s'est jamais concentrée sur les petites entreprises. Si cette institution prend le nom de Banque de la petite entreprise, les banques diront aux PME de s'adresser à elle pour tous leurs besoins.

[Texte]

That is not the issue. Many of these things are at the margins.

**The Chairman:** People have different definitions of "small".

**Mr. Whyte:** Exactly.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. I appreciate your coming this morning.

Senators, our second and final witness this morning is Mr. Faraj Nakhleh.

**Mr. Faraj Nakhleh, Executive Director, Canadian Advanced Technology Association:** Thank you very much, Mr. Chairman. I appreciate this opportunity to address the Senate committee.

In my presentation, I should like to address two issues; one is how we get more aggressive and less conservative in financing start-ups, and the other is how we get banks to be more open without resorting to legislation which is not feasible.

I represent the Canadian Advanced Technology Association known as CATA. We have 400 direct members across Canada, and we speak on behalf of another 600 or 700 across Canada. We began in 1978 with a mission to promote the development and global competition of our technology companies across Canada. We started with an R&D mission and we ended up in many other missions.

We have made several advocacy presentations regarding R&D tax credits. For the record, we are meeting with Minister Anderson on Monday to voice our concerns about the new rules regarding R&D tax credits, especially for the software industry. In the past, we have spoken out about the small business set-aside program, about tax credits, alliances, competition and so on.

Regarding my own professional background, I am an electrical engineer, having studied at three universities including Harvard and McGill. I have worked in international sales and marketing. I was president of a private and a public company and have been involved in mergers and acquisitions. I am executive director of CATA in Quebec where we have 110 members.

I will not be speaking about the Farm Credit Corporation because I do not feel qualified to address that issue.

I will try to put Canada's economy today in a good picture. We have an accumulated debt of \$500 billion. We have an annual deficit in the \$30 billion class. It is going down, but it is still in that class. We have a positive trade balance due mainly to Canada's rich natural resources. That should change because we cannot continue to have a positive trade balance based only on natural resources. Our exports grew over 30 per cent in 1994, and that was mainly caused by knowledge-based industries.

[Translation]

La question n'est pas là. Un bon nombre de ces questions sont très tangentes.

**Le président:** Tout le monde n'a pas la même définition de «petite».

**M. Whyte:** Exactement.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs. Je vous remercie d'être venus ce matin.

Sénateurs, notre deuxième et dernier témoin de ce matin est M. Faraj Nakhleh.

**M. Faraj Nakhleh, directeur général, Association canadienne de technologie de pointe:** Merci beaucoup, monsieur le président. Je me réjouis de pouvoir prendre la parole devant le comité sénatorial.

Dans mon exposé, je voudrais aborder deux questions: comment financer le démarrage des entreprises de façon plus dynamique et moins conservatrice, et comment inciter les banques à se montrer plus ouvertes sans avoir à adopter des lois qu'on ne pourra pas faire appliquer.

Je représente l'Association canadienne de technologie de pointe ou ACTP. Nous comptons 400 membres directs répartis aux quatre coins du pays auxquels s'ajoutent 600 à 700 autres membres. Nous avons fait nos débuts en 1978, en ayant pour mission de promouvoir le développement et la compétitivité de nos entreprises de technologie de tout le Canada. Nous avons commencé par une mission de R&D et nous nous sommes retrouvés chargés de bien d'autres missions.

Nous avons fait un certain nombre d'instances au gouvernement au sujet des crédits d'impôt pour la R&D. Je signale en passant que nous rencontrons le ministre Anderson lundi pour lui exprimer nos inquiétudes à l'égard des nouvelles règles à cet égard, surtout pour l'industrie du logiciel. Par le passé, nous avons fait connaître notre opinion au sujet des programmes pour la petite entreprise, les crédits d'impôt, les alliances, de la concurrence et ainsi de suite.

En ce qui concerne mes antécédents professionnels, je suis ingénieur électricien et j'ai étudié dans trois universités, dont Harvard et McGill. J'ai travaillé dans le domaine des ventes et de la commercialisation internationales. J'ai été le président d'une entreprise privée et publique et j'ai participé à des fusions et à des acquisitions. Je suis le directeur général de l'ACTP au Québec, où nous comptons 110 membres.

Je ne parlerai pas de la Société du crédit agricole, car je ne m'estime pas qualifié pour le faire.

J'essaierai de brosser un tableau favorable de la situation économique actuelle du Canada. Nous avons accumulé une dette de 500 milliards de dollars. Notre déficit annuel est de l'ordre de 30 milliards. Il est en baisse, mais il reste dans cet ordre de grandeur. Notre balance commerciale est positive, surtout grâce aux riches ressources naturelles du pays. Cela devrait changer, car nous ne pouvons pas continuer à avoir une balance commerciale positive uniquement grâce à nos ressources naturelles. Nos exportations ont augmenté de plus de 30 p. 100 en 1994, et c'est surtout grâce aux industries basées sur le savoir.

## [Text]

We must trade and export. The government is running out of money right now; it should become a catalyst rather than a provider of funds for exporters. We must have accountability of our companies and, at the same time, cost recovery for all the institutions of which we will be speaking today. SMEs have provided 87 per cent of new employment over the past 15 years, and we need to export in order to survive.

Thankfully, the BDC is no longer an unpleasant, last-resort financing instrument. The paperwork burden to prove the BDC was your last resort was such that you may not be solvent or alive by the time you reached their door.

BDC is decentralized with offices across the country. It has patient capital which is something new and good, up to \$250,000 in debt. It is associated with a management mentor. It allows for deferred reimbursements of interest and capital and provides seed or start-up financing. It is not equity but a debt instrument. BDC has venture loans of up to \$1 million in debt, royalty-based, for companies with proven track records. It has been allied with chartered banks and Innovation Ontario for some activities. It provides term loans and also loan guarantees for larger companies. I, myself, took advantage of a BDC term loan about eight years ago.

BDC has a venture capital division which invests between \$500,000 and \$3 million in equity. It invests in start-up, but the Canadian definition of start-up means companies which have already gone past the proof of concept, have begun selling and have some reasonable amount of sales, in the \$100,000 class. BDC essentially invests in technology-based companies; 70 per cent of their \$300 million portfolio today is in technology companies, and BDC does syndicate.

BDC has recently raised \$150 million in equity in Europe in short-term notes which has increased its equity base from \$288 million to \$450 million. BDC is allowed to leverage at 12 times their equity which is \$5.4 billion, an increase of \$1.8 billion. Although BDC will not be privatized, it is looking to the use of private money for expansion of their activities, and that is good.

I will not try to answer your 10 questions because they are redundant as between each other and as compared to some of the other activities. However, I will talk about EDC for a while.

I have had some experience with EDC. As you know, they have the corporate accounts and the Canada accounts. When EDC guarantees some exports for its clients, they should have alliances with banks.

## [Traduction]

Nous devons faire du commerce et des exportations. Le gouvernement est à court d'argent; il devrait jouer le rôle de catalyseur au lieu de fournir lui-même des fonds aux exportateurs. Nous devons obtenir une reddition de compte de nos entreprises et, en même temps, toutes les institutions dont nous parlons aujourd'hui devraient rentrer dans leurs frais. La PME a créé 87 p. 100 des nouveaux emplois depuis 15 ans, et nous devons exporter pour survivre.

Heureusement, la Banque de développement du Canada n'est plus un instrument de financement désagréable et de dernier recours. Cette banque vous obligeait à produire tellement de paperasserie pour prouver qu'elle constituait votre dernier recours que vous n'étiez peut-être plus solvable ou même vivant lorsque vous passiez sa porte.

La BDC est décentralisée et elle a des bureaux aux quatre coins du pays. Elle peut vous accorder, ce qui est quelque chose de nouveau et de positif, des prêts allant jusqu'à 250 000 dollars. Elle est associée à des conseillers en gestion. Elle permet un remboursement différé de l'intérêt et du capital et elle offre un financement de démarrage. Ce n'est pas un instrument de participation, mais de créance. La BDC consent des prêts d'un montant maximum d'un million de dollars, basés sur des redevances, à des entreprises qui ont fait leurs preuves. Elle s'est alliée à des banques à charte et à Innovation Ontario pour certaines initiatives. Elle accorde des prêts à terme de même que des garanties de prêt à des grandes sociétés. J'ai moi-même bénéficié d'un prêt à terme de la BDC il y a environ huit ans.

La BDC a une division des capitaux à risque qui investit entre 500 000 dollars et 3 millions de dollars dans des participations. Elle investit dans de nouvelles entreprises, mais selon la définition canadienne, il s'agit de sociétés qui ont déjà dépassé l'étape de la conception, qui ont commencé à vendre et qui ont réalisé un chiffre d'affaires raisonnable, de l'ordre de 100 000 dollars. La BDC investit surtout dans les entreprises technologiques; 70 p. 100 de son portefeuille actuel de 300 millions de dollars est investi dans des entreprises de technologie et la BDC consorcialise les prêts.

La BDC a récemment levé, en Europe, des capitaux de 150 millions de dollars en effets à court terme qui lui ont permis de faire passer son avoir propre de 288 millions à 450 millions. Elle est autorisée à exercer un effet de levier 12 fois plus élevé que son avoir propre, ce qui donne 5,4 milliards, soit 1,8 milliard de plus. La BDC ne sera pas privatisée, mais elle compte utiliser des fonds privés pour élargir ses activités, ce qui est une bonne chose.

Je n'essaierai pas de répondre à vos dix questions, car elles se répètent, à la fois entre elles et par rapport à certaines autres activités. Je voudrais toutefois dire quelques mots de la SEE.

J'ai eu une certaine expérience de la SEE. Comme vous le savez, elle a les comptes des sociétés et les comptes du Canada. Quand la SEE garantit des exportations pour ses clients, elle doit conclure une alliance avec les banques.

## [Texte]

Today, EDC prides itself in having many small- and medium-sized companies. Their annual report shows activity with 1,838 small- and medium-sized companies out of 2,146 customers, being approximately 85 per cent. That is very good; however, 85 per cent of EDC's funds are not used for those clients because large companies require larger contracts. EDC is headed in the right direction, but even more emphasis should be placed on small- and medium-sized companies.

The CCC acts as prime for the Canadian companies. They are really government to government. For example, CCC assists Canadian companies to interface with the GSA or others agencies in the U.S. and other countries. With a back-to-back guarantee, they act as the guarantor that the products will be delivered as promised. A CCC guarantee is much like a letter of credit — a commercial letter of credit, ensuring delivery of services rather than funds.

Dealing with EDC and CCC is more complicated and both are too centralized. I have prepared 10 recommendations regarding these institutions.

The first recommendation is to increase the equity base of the BDC, EDC and CCC. In that regard, I would point to the example of BDC's activity in Europe where it increased its equity base with private money yet without privatizing. We are not advocating privatizing these institutions. We are asking here that the BDC do more things, things which we cannot legislate upon the banks, by advocating the use of private funding. If the equity base is raised, more deals can be made with the leverage, resulting in a partial privatization.

The second recommendation is to simplify the operations of EDC and to decentralize its offices to raise visibility and awareness vis-à-vis small- and medium-sized companies. These are the companies which can benefit far more from alliances with EDC and CCC. Simplifying the operations would mean an increase in opportunities for these small- and mid-sized clients.

Third, CCC should report to the Minister of International Trade, and I would include CIDA in this recommendation. The area of international trade is more closely related to the mission of that ministry than it is to the Ministry of Government Services. There are network, synergy and other advantages to that line of communication.

Fourth, the BDC should offer more seed/start-up financing which is a vacant market niche presently, supported by very few financial institutions. Opportunities are being lost to the U.S. As announced yesterday, one company called Logic Version of Montreal received its financing in the United States for two large contracts. Other companies are losing contracts because they cannot finance them. That is unfortunate but true.

The BDC should offer seed/start-up financing in equity and debt instruments. Today, the emphasis is more at the debt instrument level but both options should be available.

## [Translation]

À l'heure actuelle, la SEE se vante d'aider de nombreuses PME. Son rapport annuel indique que sur 2 146 clients, 1 838, soit environ 85 p. 100, sont des PME. C'est une excellente chose; cependant, la SEE ne consacre pas 85 p. 100 de ses fonds à cette clientèle, parce que les grandes sociétés ont besoin de plus gros montants. La SEE s'oriente dans la bonne voie, mais elle devrait insister davantage sur les petites et moyennes entreprises.

La CCC sert d'intermédiaire aux entreprises canadiennes. Elle assure la liaison de gouvernement à gouvernement. Par exemple, la CCC aide les sociétés canadiennes à entrer en contact avec la GSA ou d'autres organismes des États-Unis et de l'étranger. En offrant une garantie adossée, elle garantit que les produits seront livrés comme promis. La garantie de la CCC ressemble beaucoup à une lettre de crédit, une lettre de crédit commercial qui assure la livraison de services plutôt que de fonds.

Il est plus compliqué de faire affaire avec la SEE et la CCC, car ces deux institutions sont trop centralisées. J'ai préparé dix recommandations à leur égard.

La première recommandation préconise d'accroître l'avoir propre de la BDC, de la SEE et de la CCC. À cet égard, je citerai, à titre d'exemple les activités de la BDC en Europe, où elle a augmenté son avoir propre au moyen de fonds privés, mais sans qu'elle ne soit privatisée. Nous ne préconisons pas la privatisation de ces institutions. Nous demandons que la BDC fasse davantage de choses, des choses que nous ne pouvons pas imposer aux banques en légiférant, en préconisant l'utilisation de capitaux privés. Si son avoir propre augmente, elle pourra accorder davantage de prêts, ce qui se traduira par une privatisation partielle.

La deuxième recommandation consiste à simplifier le fonctionnement de la SEE et à décentraliser ses bureaux de façon à mieux la faire connaître des PME. Ce sont ces entreprises qui peuvent le plus bénéficier d'alliances avec la SEE et la CCC. La simplification de ses activités augmenterait les débouchés des PME.

Troisièmement, la CCC devrait relever du ministre du Commerce international, et cela devrait comprendre l'ACDI. Le commerce international est beaucoup plus en rapport avec la mission de ce ministère que celle du ministère des Services gouvernementaux. Le ministère du Commerce international offre des réseaux existants, une synergie et d'autres avantages.

Quatrièmement, la BDC devrait offrir davantage de capitaux de démarrage, car c'est actuellement un créneau inoccupé qu'exploitent très peu d'institutions financières. Nous perdons des débouchés au profit des États-Unis. Comme on l'a annoncé hier, une entreprise appelée *Logic Version*, de Montréal a trouvé de l'argent aux États-Unis pour deux gros contrats. D'autres entreprises perdent des contrats parce qu'elles ne peuvent pas les financer. C'est regrettable, mais vrai.

La BDC devrait offrir un financement de démarrage sous la forme de capitaux propres et de prêts. Aujourd'hui, on insiste davantage sur les prêts, mais il faudrait offrir les deux options.

## [Text]

As my fifth recommendation, I repeat that we should avoid full privatization for BDC, EDC and CCC. I gave my reasoning earlier; as a private bank, we would have to legislate their actions. As government agencies, they can be more versatile and act as leaders in the marketplace. It is possible for EDC to have alliances with the Canadian chartered banks but it has a mission. The CCC is basically an instrument used between governments. Again, private money should be used for leverage.

Sixth, evaluate more partnering between EDC and CCC. I am not qualified to recommend to this committee a merger between the two. I do not have enough information in the annual reports. However, an alliance may be possible and should be investigated.

Seventh, I recommend that the CCC should allow subcontractors, as well as contractors, to use its services.

Eighth, CCC needs a cost-recovery mechanism as found in BDC and EDC which both charge prime plus.

The United States has a Gold Key Program which helps entrepreneurs meet local distributors, partners and clients in other countries. They charge for that service. We can learn from such examples, and we can share our experience with others.

Ninth, BDC and EDC should form alliances with chartered banks.

As my final recommendation, advanced technology activities should be encouraged. This activity is the key to growing in the 1990s and into the 21st century. Canada can continue to have a positive balance sheet for exports in the new knowledge-based economy.

Regarding seed/start-up, we need to change the mindset of Canadians with regard to higher-risk business. First, we need to determine why we are so conservative in order to change that mindset.

In the traditional role of Canadian government, it has been the provider of many programs. Business people look to government quite often for funding, for R&D tax credits and other assistance. There has been less emphasis on other sources of financing, but now government is drying up as a source. We must look for other sources.

The second cause of conservative investment regards R&D tax credits for which we are first in the G-7 and in the OECD. I am not advocating that we drop to number 2 or to number 14, as is being proposed in current changes. We should remain where we are, but we need to be aware of the impact of these tax credits.

## [Traduction]

Pour ce qui est de ma cinquième recommandation, je répète que nous devrions éviter de privatiser entièrement la BDC, la SEE et la CCC. J'ai déjà exposé mon raisonnement; si ces banques sont privées, nous devrions légiférer pour régir leurs activités. S'il s'agit d'organismes gouvernementaux, ils peuvent être plus souples et jouer le rôle de chefs de file sur le marché. La SEE peut conclure des alliances avec les banques à charte canadiennes, mais elle a une mission à remplir. La CCC est avant tout un instrument utilisé entre les gouvernements. Là encore, il faudrait utiliser des fonds privés pour obtenir un effet de levier.

Sixièmement, il faudrait évaluer la possibilité d'un plus grand partenariat entre la SEE et la CCC. Je ne suis pas qualifié pour recommander au comité la fusion des deux organismes. Les rapports annuels ne contiennent pas suffisamment de renseignements. Cependant, une alliance est peut-être possible et ce serait à étudier.

Septièmement, je recommande que la CCC permette aux sous-traitants d'utiliser ses services, au même titre que les entrepreneurs.

Huitièmement, la CCC a besoin d'un mécanisme de recouvrement des coûts comme la BDC et la SEE, qui exigent toutes deux le taux préférentiel plus un certain pourcentage.

Les États-Unis ont un programme Gold Key, qui aide les chefs d'entreprise à rencontrer les distributeurs locaux, des associés éventuels et des clients de l'étranger. Ce programme est payant. Nous pouvons nous inspirer de ces exemples et partager notre expérience avec d'autres pays.

Neuvièmement, la BDC et la SEE devraient forger des alliances avec des banques à charte.

Quant à ma dernière recommandation, il faudrait promouvoir les activités de technologie de pointe. Ce secteur est la clé de la croissance économique pour les années 90 et le XXI<sup>e</sup> siècle. Le Canada peut continuer à avoir une balance commerciale positive dans la nouvelle économie basée sur le savoir.

Pour ce qui est des capitaux de démarrage, il faut changer la mentalité des Canadiens à l'égard des entreprises à plus haut risque. Premièrement, nous devons établir pourquoi nous sommes tellement conservateurs afin de pouvoir modifier cette mentalité.

Le rôle traditionnel du gouvernement canadien a été d'offrir un grand nombre de programmes. Le milieu des affaires se tourne souvent vers le gouvernement pour obtenir des fonds, des crédits d'impôt à la R&D et d'autres formes d'aide. On s'est moins intéressé aux autres sources de financement, mais le trésor public est à sec. Nous devons donc rechercher de nouvelles sources de fonds.

La deuxième cause de nos investissements conservateurs est le crédit d'impôt pour la R&D, pour lequel nous nous classons premiers du G-7 et de l'OCDE. Je ne préconise pas que nous tombions à la deuxième ou à la 14<sup>e</sup> place, comme on le propose actuellement. Nous devrions rester là où nous sommes, mais nous devons être conscients des effets de ces crédits d'impôt.

## [Texte]

Most venture capital firms are financial institutions with fiduciary responsibilities to their shareholders. The BDC, Caisse des impôts et placements du Québec, Working Ventures in Ontario, Desjardins, Fond de solidarité des travailleurs du Québec and SJF in Québec are financial institutions which are conservative in nature. They control the majority — as much as 85 per cent — of existing venture capital money in Canada.

There are very few privately-held venture capital companies which are known in Canada, but they, too, have shareholders which are financial institutions or pension funds or companies like Coca Cola and IBM.

Fourth, venture capitalists in Canada lack operators and technology experts to assist them. When investing in seed/start-up, knowledge is essential but there is no room for consultant fees on investments of up to \$200,000. The cost would not be feasible. Without knowledge and prior experience in these technologies, there is no incentive to invest there. Instead, they invest in companies with a track record. Venture capitalists today are mainly ex-bankers. I intend no offence by that. My father was a banker for Barclay's Bank, but other input is needed.

The BDC is one of the few venture capital companies in Canada which has technology people working for it. I know three people who work there who are engineers and telecom people.

How do we get these people? First, in terms of incentives, when you invest and lose your money, it is tough because you lose your nut money. When you make money, you are hit with capital gains taxes which, today, for institutional and business investors are 100 per cent.

I say, why do we not have an incentive? Let me repeat, as an example, a proposal which was presented to Michael Wilson, Jean Charest, John Manley and others. Why not say that, for those who invest for zero to five years in small companies, that they pay 100 per cent of the tax on capital gains when they are realized? If you invest for five years, then you pay 50 per cent of the capital gains taxes. Once again, 50 per cent is a number which makes sense. If it were 60 per cent or 40 per cent, we could also live with it. At 10 years, let us assume that you pay nothing.

For example, let us say that you invest \$1 million in a company which, in turn, creates 20 jobs at \$50,000 per job which is a reasonable figure given today's statistics. Let us say further that these people work for five years. Remember that for periods under five years, there are no incentives. Given an average salary of \$40,000 salary over five years, which is a very low level, that would represent then, for 20 people, pay-outs of \$4 million. On that \$4 million, the workers would pay income tax, GST and other taxes amounting to about \$2 million in the government's pocket.

## [Translation]

La plupart des sociétés de capitaux à risque sont des institutions financières qui ont des responsabilités de fiduciaire envers leurs actionnaires. La BDC, la Caisse de dépôts et placements du Québec, Working Ventures, en Ontario, Desjardins, le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec et la SJF, au Québec sont des institutions financières conservatrices. Elles contrôlent la majorité — soit 85 p. 100 — des capitaux à risque au Canada.

Il y a au Canada très peu de sociétés de capitaux à risque privées, mais elles ont également des actionnaires qui sont des institutions financières, des caisses de retraite ou des compagnies comme Coca Cola et IBM.

Quatrièmement, les investisseurs canadiens qui se spécialisent dans les capitaux à risque n'ont pas suffisamment d'experts en technologie pour les assister. Pour investir dans les nouvelles entreprises, les connaissances jouent un rôle essentiel, mais on ne peut pas se permettre de payer les honoraires d'experts-conseils pour des investissements qui ne dépassent pas 200 000 dollars. Le coût serait trop élevé. Sans connaissance, ou expérience préalables dans ces technologies, on n'est pas incité à y investir. Les gens préfèrent investir dans des sociétés qui ont fait leurs preuves. Ceux qui fournissent actuellement des capitaux à risque sont surtout d'ex-banquiers. Cela n'a rien de péjoratif. Mon père était banquier à la banque Barclay, mais il faudrait la participation d'un plus grand nombre de gens.

La BDC est l'une des rares sociétés de capitaux à risque du Canada qui ont des experts en technologie à leur service. Je connais trois personnes qui travaillent là et qui sont des ingénieurs ou des experts en télécommunication.

Comment recruter ces gens-là? Tout d'abord, pour ce qui est des incitatifs, quand vous investissez et perdez votre argent, c'est dur à accepter, car vous perdez vos économies. Si vous réalisez un profit, vous êtes frappé par l'impôt sur les gains en capital, qui est aujourd'hui de 100 p. 100 pour les investisseurs institutionnels et commerciaux.

Pourquoi ne pas offrir un incitatif? Permettez-moi de répéter, par exemple, une proposition qui a été présentée à Michael Wilson, Jean Charest, John Manley et d'autres. Pourquoi ne pas dire que ceux qui investissent dans des petites entreprises pour une durée de zéro à cinq ans paieront 100 p. 100 de l'impôt sur les gains en capital lorsqu'ils réaliseront leurs bénéfices? Si vous investissez pour cinq ans, vous ne paierez plus que 50 p. 100 de l'impôt sur les gains en capital. Encore une fois, 50 p. 100 est un chiffre raisonnable. Si c'était 60 p. 100 ou 40 p. 100, nous pourrions également l'accepter. Au bout de dix ans, vous ne paierez plus rien.

Par exemple, disons que vous investissiez un million dans une entreprise qui crée 20 emplois à 50 000 dollars par emploi, ce qui constitue un chiffre raisonnable, d'après les statistiques actuelles. Disons également que ces personnes travailleront pendant cinq ans. N'oublions pas que pour les périodes de moins de cinq ans, il n'y a pas d'incitatif. Étant donné un salaire moyen de 40 000 dollars sur cinq ans, ce qui est un niveau très bas, pour 20 personnes, cela représenterait un salaire de 4 millions de dollars. Sur ces 4 millions, les travailleurs paieraient de l'impôt

[Text]

In five years, let us say the \$1 million becomes \$3 million. At \$2 million, there is a 14 per cent growth rate. When you triple it, you are looking at 22 per cent growth which is not bad. On \$3 million, the capital gains tax is \$1 million, half of which is \$500,000, which the government forfeits. On a forfeit of \$500,000 five years from now, the government can collect \$2 million over the five-year period. That is only one simple example.

What can be done with the banks? Legislation is not feasible. Royal Bank and BDC have representatives who sit on CATA's board. Today, we can talk to them and influence them and give them education and information.

Earlier today, someone asked about Desjardins. Desjardins is still trying hard to develop the business of lending, and cannot yet concentrate on technology. This will not be easy but they are making an effort.

The banks that I am aware of which are doing a lot — and no offence intended to other banks — are the Royal Bank, the Bank of Montreal, the CIBC and the National. The Royal Bank has a knowledge-based advisory board on which myself and five other people from industry sit. As a result, banks today cannot, without guarantees, finance R&D tax credits up to 50 per cent in the first year and up to 75 per cent to 90 per cent, depending on the company, for second and subsequent years.

That was non-existent five years ago. One should recognize that 85 per cent of new employment was created by small- and medium-sized companies. Despite the sad stories about banks dealing in concrete or in Eastern Europe or in South America, they are learning finally, as business people, that a rosy future exists in dealing with small- and medium-sized companies. We must keep on talking to them but we cannot legislate them.

**Senator Stollery:** Mr. Nakhleh, at the beginning of your presentation, you mentioned the increase in new employment. I could not follow all the acronyms, but my impression was that much of that increase in new employment in Canada was in knowledge-based industries.

**Mr. Nakhleh:** Eighty-seven per cent of new employment over the past 15 years was created by small- and medium-sized companies. I would venture to say many of those companies are knowledge-based.

**Senator Angus:** Mr. Nakhleh, thank you for your presentation. What percentage of your 400 direct members represent small- and medium-sized companies?

**Mr. Nakhleh:** Over 70 per cent of our members are small- and medium-sized.

**Senator Angus:** Are the big high-tech companies also members of your association?

[Traduction]

sur le revenu, de la TPS et d'autres taxes qui rapporteraient environ 2 millions de dollars au gouvernement.

Dans cinq ans, disons que ce million devienne 3 millions. À 2 millions de dollars, le taux de croissance est de 14 p. 100. Si vous triplez ce chiffre, cela donne un taux de croissance de 22 p. 100, ce qui n'est pas mal. Sur 3 millions, l'impôt sur les gains en capital est de 1 million sur lequel le gouvernement renonce à la moitié, soit 500 000 dollars. En renonçant à percevoir 500 000 dollars dans cinq ans, le gouvernement peut recueillir 2 millions sur une période de cinq ans. Ce n'est qu'un exemple parmi d'autres.

Que peut-on faire pour ce qui est des banques? Il n'est pas possible de légiférer. La Banque royale et la BDC ont des représentants au conseil d'administration de l'ACTP. Nous pouvons leur parler, les influencer et les informer.

Tout à l'heure, quelqu'un a posé une question au sujet de Desjardins. Desjardins essaie toujours de développer le secteur des prêts et ne peut pas encore se concentrer sur la technologie. Ce ne sera pas facile, mais cette institution fait un effort dans ce sens.

Les banques qui, à ma connaissance, font beaucoup à cet égard — et je ne veux pas dénigrer les autres — sont la Banque royale, la Banque de Montréal, CIBC et la Banque nationale. La Banque royale a un conseil consultatif auquel siègent cinq autres personnes de l'industrie et moi-même. À l'heure actuelle, les banques ne peuvent pas, sans garantie, financer les crédits d'impôt pour la R&D à raison de 50 p. 100 la première année et 75 à 90 p. 100, selon l'entreprise, pour la deuxième année et les années ultérieures.

Cela n'existait pas il y a cinq ans. Il faut reconnaître que la PME a créé 85 p. 100 des nouveaux emplois. Malgré les histoires regrettables de banques qui prêtent seulement de l'argent aux grandes sociétés ou à l'Europe de l'Est ou à l'Amérique du Sud, les banques s'aperçoivent enfin qu'elles ont avantage à faire affaire avec les petites et moyennes entreprises. Nous devons continuer à leur parler, mais nous ne pouvons pas légiférer pour leur imposer nos vues.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur Nakhleh, au début de votre exposé, vous avez mentionné la croissance des nouveaux emplois. Je n'ai pas pu suivre tous les acronymes, mais j'ai eu l'impression que la croissance des nouveaux emplois au Canada se situait surtout dans les industries basées sur le savoir.

**M. Nakhleh:** Les PME ont créé 87 p. 100 des nouveaux emplois depuis 15 ans. J'irais jusqu'à dire qu'un grand nombre de ces entreprises sont basées sur le savoir.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Nakhleh, merci de votre exposé. Quel pourcentage de vos 400 membres directs représente le secteur de la PME.

**M. Nakhleh:** Plus de 70 p. 100 de nos membres sont des petites et moyennes entreprises.

**Le sénateur Angus:** Les grandes sociétés de haute technologie sont-elles également membres de votre association?

[Texte]

**Mr. Nakhleh:** Yes. For example, Northern, IBM, Bell and Apple are members. Some of our members are multinationals which have Canadian operations and Canadian R&D, not just Canadian sales offices. However, we also have companies like Mitel, Gandalf and Corel. These are now large companies which started small. We have many small ones as well.

**Senator Angus:** You said that you are the executive director for Quebec. May I gather from that there are other executive directors in each province?

**Mr. Nakhleh:** Yes. Executive director is not a job at CATA. My business is in strategic planning and venture capital financing. Since CATA's office is in my office, we take care of CATA's affairs as if we were full-time. We also have, in Toronto, Norm Kirkpatrick and, in Ottawa, Shirley-Anne George whom some of you may know. There is a vacant executive director post in the west.

**Senator Angus:** Are these volunteer positions?

**Mr. Nakhleh:** These positions are partially remunerated, but they are not full-time. They are basically about a day a week. I was told it was 20 per cent. I later realized that it was 20 per cent of seven days a week.

**Senator Angus:** The government announced last Thursday the National Technology Investment Program. Are you familiar with it?

**Mr. Nakhleh:** Unfortunately, I am not.

**Senator Angus:** Therefore, you are not in a position to comment whether this is something that would be of interest to your membership.

**Mr. Nakhleh:** I should say that I am not familiar with the announcement. CATA was involved in pushing for it.

**Senator Stratton:** I like your idea with respect to capital gains. There has to be some mechanism to trigger equity financing.

In investing in small companies, traditionally, in many cases, it is family and friends who invest. In other words, you go to the resources that you know because, typically, the banks and other financial institutions will not touch you. Would you expect that to continue? After all, that is a fundamental given because you want to still have the free enterprise system operate, do you not?

**Mr. Nakhleh:** Correct.

**Senator Stratton:** However, for that investment, would the capital gains tax break occur with those folks as well?

**Mr. Nakhleh:** Correct.

**Senator Stratton:** In your recommendations, you seem to speak favourably of the Business Development Bank of Canada in undertaking joint ventures with banks. You also mention that

[Translation]

**M. Nakhleh:** Oui. Par exemple, Northern, IBM, Bell et Apple en sont membres. Certains de nos membres sont des multinationales qui opèrent au Canada et qui font de la R&D au lieu de se contenter d'y avoir des bureaux de vente. Nous comptons également des sociétés comme Mitel, Gandalf et Corel. Ce sont de grandes entreprises qui ont commencé à petite échelle. Nous avons également un grand nombre de petites firmes.

**Le sénateur Angus:** Vous dites que vous êtes le directeur général pour le Québec. Dois-je en conclure qu'il y a d'autres directeurs généraux dans chaque province?

**M. Nakhleh:** Oui. Je ne travaille pas à l'ACTP comme directeur général. Je suis spécialisé dans la planification stratégique et le financement du capital de risque. Comme le bureau de l'ACTP se trouve dans mon bureau, nous nous occupons des affaires de l'ACTP comme si nous travaillions pour elle à plein temps. Nous avons également, à Toronto, Norm Kirkpatrick et, à Ottawa, Shirley-Anne George, que certains d'entre vous connaissent peut-être. Il y a un poste de directeur général vacant dans l'Ouest.

**Le sénateur Angus:** S'agit-il de postes bénévoles?

**M. Nakhleh:** Ces postes sont rémunérés partiellement, mais ils ne sont pas à plein temps. Ils nous occupent environ un jour par semaine. On m'a dit que c'était 20 p. 100 du temps. Je me suis rendu compte par la suite que c'était 20 p. 100 d'une semaine de sept jours.

**Le sénateur Angus:** Le gouvernement a annoncé, jeudi dernier, le programme national d'investissement dans la technologie. Le connaissez-vous?

**M. Nakhleh:** Malheureusement pas.

**Le sénateur Angus:** Par conséquent, vous n'êtes pas en mesure de nous dire si ce serait dans l'intérêt de vos membres.

**M. Nakhleh:** Je dois dire que je n'étais pas au courant de l'annonce de ce programme. L'ACTP a participé à sa promotion.

**Le sénateur Stratton:** J'aime l'idée que vous avez énoncée à l'égard des gains en capital. Il faut instaurer un mécanisme pour favoriser le financement des capitaux propres.

Bien souvent, c'est la famille et les amis qui investissent dans les petites entreprises. Autrement dit, vous vous adressez aux sources de financement que vous connaissez, parce que les banques et les autres institutions financières refusent généralement de vous prêter de l'argent. Vous attendez-vous à ce que cela continue? C'est un principe fondamental étant donné que vous voulez le maintien du système de libre entreprise, n'est-ce pas?

**M. Nakhleh:** En effet.

**Le sénateur Stratton:** Cependant, voudriez-vous également que ces personnes bénéficient d'une réduction de l'impôt sur les gains en capital?

**M. Nakhleh:** En effet.

**Le sénateur Stratton:** Dans vos recommandations, vous semblez souhaiter que la Banque de développement du Canada investisse en coparticipation avec les banques. Vous dites

[Text]

the EDC has a role to play and that it should set up offices across the country. You were more vague on CCC because of the fact that it deals government to government. You did not clearly advocate a merger, but that seemed to be the underlying theme. If you were going to merge and simplify something, it would be the merger of CCC and EDC.

**Mr. Nakhleh:** I said I did not feel qualified standing before a Senate committee on the record and saying they should merge. I cannot say that. However, I would say there might be some alliances if possible.

**Senator Stratton:** There is a potential. Can you think of any that are a potential?

**Mr. Nakhleh:** By looking at their annual reports, they have a lot of things in common.

**Senator Stratton:** Yes, they do.

**The Chairman:** In your responses to the questions contained in the letter that went to all witnesses, you emphasized the need for mechanisms to fund seed operations and start-up operations. The impression I received from your brief is that the principal role for government ought to be in providing incentives for new companies to get launched rather than being in the business of funding the mid-sized to larger ongoing operations; is that correct? The real gap, if I can put it that way, is at the launching level rather than the ongoing level?

**Mr. Nakhleh:** Yes.

**The Chairman:** If I am right, is that because of what you describe as the reluctance of Canadians and Canadian financial institutions to take risks, and, therefore, the risks should be taken by government?

**Mr. Nakhleh:** That is partly true. I am advocating two things. First, provide incentives so financial institutions and private investors and angels and love money would benefit.

**The Chairman:** In other words, make the risk worthwhile.

**Mr. Nakhleh:** Yes. That is the up side.

**The Chairman:** You are saying that if the government wants more risk capital out there, it can do it in one of two ways: provide the risk capital itself and take the risk, or provide incentives for other people to take the risk so that the risk/reward ratio remains appropriate.

**Mr. Nakhleh:** Yes. The second part relates to the seed/start-up. There are very few seed/start-up venture capital firms in Canada. I do not want to say there are none because someone might say I am wrong. The companies I can think of are Helix and Technocap. Technocap is in Montreal, and Helix is in Toronto. I would not say they are at the seed level, but at the real start-up, zero-revenue level. I am not aware of other companies.

This niche has not been filled. This is a gap between the love money and the financial institution money or the traditional venture. If the government went into that area, it could make money.

[Traduction]

également que la SEE a un rôle à jouer et qu'elle devrait ouvrir des bureaux aux quatre coins du pays. Vous avez été plus vague en ce qui concerne la CCC parce qu'elle traite de gouvernement à gouvernement. Vous n'avez pas clairement préconisé une fusion, mais il semble que ce soit sous-entendu. Si vous fusionnez et simplifiez quelque chose, ce sera la CCC et la SEE.

**M. Nakhleh:** J'ai dit que je ne m'estimais pas qualifié pour recommander une fusion à un comité sénatorial. Je ne peux pas faire cette recommandation. Je dirais toutefois que certaines alliances pourraient se conclure.

**Le sénateur Stratton:** Il y a une possibilité. Pensez-vous que ce soit une possibilité?

**M. Nakhleh:** Si l'on se fie à leur rapport annuel, elles ont beaucoup de choses en commun.

**Le sénateur Stratton:** Oui, c'est vrai.

**Le président:** En répondant aux questions formulées dans la lettre adressée à tous les témoins, vous avez souligné la nécessité d'un mécanisme pour financer le lancement de nouvelles entreprises. Vous laissez entendre que le principal rôle du gouvernement devrait être de faciliter le démarrage de nouvelles entreprises plutôt que de financer les entreprises moyennes ou grandes; est-ce exact? Les véritables lacunes, si je puis dire, se situent au niveau du démarrage plutôt qu'après?

**M. Nakhleh:** Oui.

**Le président:** Est-ce à cause de ce que vous décrivez comme l'hésitation des Canadiens et des institutions financières canadiennes à assumer des risques, et considérez-vous donc que le gouvernement devrait assumer ces risques?

**M. Nakhleh:** C'est en partie vrai. Je préconise deux choses. Premièrement, il faudrait offrir des incitatifs afin que les institutions financières, les investisseurs privés et tous ceux qui fournissent un financement puissent en bénéficier.

**Le président:** Autrement dit, il faut que le jeu en vaille la chandelle.

**M. Nakhleh:** Oui, pour ce qui est de ces capitaux.

**Le président:** Vous dites que si le gouvernement veut accroître le réservoir de capitaux à risque, il a deux façons de le faire: offrir lui-même ce capital de risque et assumer le risque, ou inciter d'autres gens à le faire de façon à ce que le ratio risque-récompense soit intéressant.

**M. Nakhleh:** Oui. La deuxième question est celle des capitaux de démarrage. Il y a au Canada très peu d'entreprises qui se spécialisent dans ce type de financement. Je ne dirais pas qu'il n'y en a aucune, car quelqu'un pourrait me donner tort. Les entreprises auxquelles je pense sont Helix et Technocap. Technocap se trouve à Montréal et Helix à Toronto. Je dirais qu'elles se situent au niveau du démarrage quand les revenus sont encore nuls. Je n'en connais pas d'autres.

Ce créneau n'a pas été comblé. Il existe une lacune entre l'argent des membres de la famille et celui des institutions financières. Si le gouvernement se lançait dans ce domaine, il pourrait réaliser des profits.

[Texte]

BDC is successful. It had a good year last year. It is not a draining instrument. If you raise equity or increase the equity base, you can do things with BDC and make money. That might be a good example to other venture capital firms to see that they can do that, too. People are learning from the example of BDC and the venture community, from companies like Helix, that hiring some technology people would be a good idea.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Nakhleh, for your presentation.

Senators, I should like to have a brief *in camera* meeting on three or four issues.

The committee continued *in camera*.

[Translation]

La Banque de développement du Canada réussit bien. L'année dernière a été une bonne année. Ce n'est pas une source de pertes. Si vous augmentez son avoir propre, vous pourrez élargir ses activités et gagner de l'argent. Ce serait un bon exemple pour d'autres sociétés de capitaux à risque qui verraient qu'elles peuvent en faire autant. En voyant faire la BDC et des entreprises comme Helix, les gens s'aperçoivent qu'on a avantage à recruter des experts en technologie.

**Le président:** Merci, monsieur Nakhleh, de votre exposé.

Sénateurs, je voudrais que nous nous réunissions brièvement à huis clos pour examiner trois ou quatre questions.

La séance se poursuit à huis clos.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Federation of Independent Business:*

Brien Gray, Senior Vice-President, Policy and Research;  
Garth Whyte, Executive Director, National Affairs.

*From the Canadian Advanced Technology Association:*

Faraj Nakhleh, Executive Director.

*De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:*

Brien Gray, vice-président principal, Politique et recherche;  
Garth Whyte, directeur exécutif, Affaires canadiennes.

*De l'Association canadienne de technologie de pointe:*

Faraj Nakhleh, directeur exécutif.

2A1  
V011  
-B18

Governm  
Publicatio



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, October 19, 1995

---

Le jeudi 19 octobre 1995

---

Issue No. 42

---

Fascicule n° 42

---

**Thirty-fifth Proceedings on:**  
Examination of the present state of  
the financial system in Canada in the wake  
of the major legislative and regulatory  
reform which took place two years ago.

---

**Trente-cinquième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier  
canadien dans la foulée de l'importante  
réforme législative et réglementaire  
intervenue il y a deux ans.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	* Lynch-Staunton
Bosa	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C.	Meighen
(or Graham)	Oliver
Kelleher, P.C.	Perrault, P.C.
Kolber	Stollery
LeBreton	Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Change in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bosa substituted for that of the Honourable Senator Stewart. (October 19, 1995)

The name of the Honourable Senator Stollery substituted for that of the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C. (October 19, 1995)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	* Lynch-Staunton
Bosa	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p.	Meighen
(ou Graham)	Oliver
Kelleher, c.p.	Perrault, c.p.
Kolber	Stollery
LeBreton	Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bosa est substitué à celui de l'honorable sénateur Stewart. (Le 19 octobre 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Stollery est substitué à celui de l'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p. (Le 19 octobre 1995)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 19, 1995  
(54)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 11:05 a.m., in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Bosa, Kelleher, P.C., Kirby, LeBreton, Oliver, Perrault, P.C., Stollery and Sylvain. (9)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Simard.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Tourism Industry Association of Canada:*

Debra Ward, President.

*From the Canadian Federation of Agriculture:*

Jack Wilkinson, President;

Sally Rutherford, Executive Director.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of Crown financial institutions.

Ms Ward from the Tourism Industry Association of Canada made an opening statement and answered questions.

Mr. Wilkinson from the Canadian Federation of Agriculture made an opening statement and then along with Ms Rutherford answered questions.

At 12:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

Ottawa, le jeudi 19 octobre 1995  
(54)

*[Traduction]*

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Bosa, Kelleher, c.p., Kirby, LeBreton, Oliver, Perrault, c.p., Stollery et Sylvain. (9)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Simard.

*Également présent:* Du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De l'Association de l'industrie touristique du Canada*

Debra Ward, présidente.

*De la Fédération canadienne de l'agriculture:*

Jack Wilkinson, président;

Sally Rutherford, directrice générale.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit l'examen de l'état du système financier canadien et plus particulièrement l'étude des institutions financières de l'État.

Mme Ward de l'Association de l'industrie touristique du Canada fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

M. Wilkinson de la Fédération canadienne de l'agriculture fait une déclaration liminaire et, aidé de Mme Rutherford, répond aux questions.

À 12 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 19, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 9:30 a.m., to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Senators, our first witness is Debra Ward, from the Tourism Industry Association of Canada. Welcome Ms Ward.

Senators, Ms Ward's opening statement is in front of you.

Consistent with usual practice, I would ask you to go through your opening statement with us and then take questions.

**Ms Debra Ward, President, Tourism Industry Association of Canada:** It is a pleasure to be here today to talk about some of the challenges that are facing tourism in terms of financing, and how the role of this committee can help perhaps fulfil and answer some of those challenges.

The Tourism Industry Association of Canada is the national advocate for the Canadian tourism industry. We are concerned with the Canadian businesses which thrive and prosper as a result of tourism. Before we look at our financial needs, I would like to take a moment to look at the scope of the tourism industry, because I think some of the figures may surprise you a bit.

Tourism is all-encompassing. When we say tourism, we mean not only pleasure travel, but business travel, meeting travel, personal travel. That is a \$30 billion business in Canada annually. Of that \$30 billion, approximately \$10 billion is in foreign exchange. That makes tourism one of our top five earners of foreign currency. Tourism employs about 5 per cent of the business labour force in Canada. It earns about \$12 billion annually for all levels of government, and it is often the first step on young person's career path.

More and more tourism, is being looked at across the country to supplement, or even replace, older, less robust businesses. The aboriginal nations of Canada are also looking to tourism to help solve some of their challenges to develop business and job opportunities across the country. In a recent Compas poll, which was done for another sector, we were delighted to find out that 36 per cent of Canadians believe that the government investment in tourism to create jobs and promote economic growth was the best government investment that could be made. It is clear that tourism is not only an economic powerhouse for the future, it is an economic powerhouse today.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 octobre 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Notre premier témoin est Debra Ward, de l'Association de l'industrie touristique du Canada. Bienvenue, madame Ward.

Chers collègues, vous avez la déclaration préliminaire de Mme Ward devant vous.

Conformément à l'usage, je vous demanderai de nous lire votre déclaration préliminaire, puis de répondre aux questions.

**Mme Debra Ward, présidente, Association de l'industrie touristique du Canada:** C'est avec plaisir que je comparais aujourd'hui devant vous pour parler de certains des défis de l'industrie du tourisme en matière de financement et du rôle que votre comité pourrait jouer pour lui permettre de relever certains de ces défis.

L'Association de l'industrie touristique du Canada est le porte-parole national de l'industrie canadienne du tourisme. Nous nous préoccupons des entreprises canadiennes dont l'essor et la prospérité dépendent du tourisme. Avant d'aborder nos besoins financiers, j'aimerais prendre un moment pour examiner l'envergure de l'industrie touristique car je crois que certains chiffres risquent de vous surprendre.

Le tourisme est un domaine extrêmement vaste. Lorsque nous parlons du tourisme, nous parlons non seulement des voyages d'agrément, mais des voyages d'affaires, des voyages de rencontres, des voyages personnels. Au Canada, ce secteur affiche un chiffre d'affaires de 30 milliards de dollars par année. De ces 30 milliards de dollars, une dizaine de milliards sont en devises étrangères. Le tourisme est donc l'un de nos principaux cinq secteurs qui rapportent des devises étrangères. Le tourisme emploie environ 5 p. 100 de la main-d'oeuvre commerciale au Canada. Il rapporte aux divers paliers de gouvernement environ 12 milliards de dollars par année. Par ailleurs, le tourisme est souvent la première étape de la carrière d'un jeune.

Au pays, on se tourne de plus en plus vers le tourisme pour ajouter à des entreprises plus anciennes et moins solides et même les remplacer. Les nations autochtones du Canada se tournent également vers le tourisme comme source de débouchés commerciaux et d'emplois un peu partout au pays. Dans un récent sondage Compas effectué pour un autre secteur, nous avons constaté avec plaisir que 36 p. 100 des Canadiens estiment que l'investissement du gouvernement dans le tourisme pour créer des emplois et promouvoir la croissance économique était le meilleur investissement que le gouvernement pouvait faire. Il est clair que le tourisme est non seulement un secteur économique très dynamique pour l'avenir mais également pour le présent.

[Texte]

But — and there is always a “but” — tourism, which is made of mostly of micro-, small- and medium-sized businesses, has been facing a financing crunch. I am sure these challenges have been enumerated by previous witnesses at this table who have already outlined the small business issues.

While tourism shares many of the same characteristics as other small businesses, there are some significant differences. Perhaps the most important is the understanding that tourism is seasonal. While a lot of tourism is vested in real estate, that real estate does not show the same level of income over a 12-month period. The other difference is that tourism is also very sensitive to economic downturns; we are traditionally the first in and last out of a recessionary period.

In some way, a parallel to farming could be drawn for our industry. Often, financing is required through the slow times and is paid back during high season. Of course, the difference for us is that there is no tourism instrument if we have bad weather or a recession that keep people from travelling.

The recession of the early '90s hit tourism as hard or harder than many other sectors. Right now, we are in a situation where there are very few funds for capital improvements, renovations and reinvestment; all the important activities which allow our businesses to compete internationally. Tourism is a very competitive market. You have to have the right product at the right time for people to pay now. You cannot wait five years to upgrade; you need it today to make your sale.

At the same time, I think it has been stated over and over that the economic base has shifted, but the traditional lending institutions have really not come to understand the full implications in our opinion. The result is that tourism, which can provide so many benefits, is sometimes given short shrift. An example of this is that it is very easy for banks, and for all of us really, to put a price on lumber. It is less simple to place a value on the long-term financial benefits of people travelling across Canada and from around the world to experience the old growth forest in B.C.

The same is true for sports fishing versus commercial fishing. We all know the per-tonne value of fish, but it is very hard for people to talk about the value of sports fishing when you include the hunting licences, the fishing licences, the transportation and supportive infrastructure to get them there, the government licences that are required. The banks are not yet set to deal with those more invisible collateral materials that tourism provides.

Another issue for tourism, as you have heard from many micro and small businesses, is that our loan and investment requirements are relatively small. We are looking at micro loans of \$10,000 or

[Translation]

Mais — et il y a toujours un «mais» — le tourisme, qui se compose en majeure partie de micro, petites et moyennes entreprises, est dans une situation financière critique. Je suis sûre que ces défis ont déjà été énumérés par les témoins précédents qui ont décrit les problèmes de la petite entreprise.

Bien que le tourisme partage beaucoup des mêmes caractéristiques que les autres petites entreprises, ce secteur présente des différences importantes. Il faut avant tout comprendre que le tourisme est une activité saisonnière. Bien qu'une bonne partie de ce secteur se situe dans l'immobilier, cet immobilier n'affiche pas le même niveau de revenu sur une période de 12 mois. L'autre différence, c'est que le tourisme est aussi très sensible au ralentissement économique. Nous sommes traditionnellement les premiers touchés par une période de récession et les derniers à en sortir.

On pourrait d'une certaine façon établir un parallèle entre l'exploitation agricole et notre industrie. Souvent, un financement est nécessaire pour traverser la morte saison, financement qui est remboursé pendant la haute saison. Bien entendu, la différence en ce qui nous concerne, c'est que nous n'avons aucune assurance-tourisme en cas de mauvais temps ou de récession qui empêcheraient les gens de voyager.

La récession du début des années 1990 a touché le secteur du tourisme aussi durement sinon plus que de nombreux autres secteurs. Pour l'instant, les fonds sont très rares pour l'amélioration des immobilisations, les rénovations et le réinvestissement; toutes les activités importantes qui permettent à nos entreprises d'être compétitives sur les marchés internationaux. Le tourisme est un marché très compétitif. Il faut avoir le produit voulu au moment voulu pour que les gens paient tout de suite. On ne peut pas attendre cinq ans pour apporter des améliorations; pour vendre son produit, il faut l'améliorer sans tarder.

Par ailleurs, je pense qu'on l'a répété maintes et maintes fois, la base économique a changé, mais les institutions de crédit traditionnelles n'en ont pas vraiment saisi toutes les implications, selon nous. Il en résulte que l'industrie touristique, qui peut être très profitable, est parfois traitée sans ménagement. Par exemple, il est très facile pour les banques, et pour tout le monde en fait, d'établir le prix du bois de sciage. Il est moins facile d'évaluer à long terme ce que rapportent les gens qui viennent des quatre coins du Canada et d'ailleurs dans le monde pour visiter les vieux arbres de Colombie-Britannique.

C'est la même chose pour la pêche sportive par rapport à la pêche commerciale. Nous connaissons tous la valeur d'une tonne de poisson, mais il est très difficile d'évaluer la pêche sportive compte tenu des permis de chasse et de pêche, des moyens de transport et de l'infrastructure ainsi que des permis de l'État qui sont nécessaires pour permettre aux gens de s'adonner à leur sport. Les banques ne sont pas encore en mesure d'évaluer les éléments accessoires moins visibles que génère le tourisme.

De plus, l'industrie du tourisme, comme beaucoup de micro et de petites entreprises, exige des prêts et des investissements assez limités. On parle de micro-prêts de 10 000 \$ ou 20 000 \$ et

*[Text]*

\$20,000, investments of \$50,000, and for the banks the spread is not there.

There is a corollary issue to that, as well, in that there are a lot of people who are trying to get into tourism right now, start tourism businesses, who really have not yet come to understand that tourism requires as much of a disciplined business approach as any other industry. Just because tourism is a fun industry does not mean it is easy. It takes as much work and effort to get it going and make it successful as any other industrial sector. There are a number of challenges facing our industry and I hope that by my appearance here today we can start solving some of them together.

In the briefing notes I received with respect to this committee meeting, were many questions about existing financial institutions and, in particular, the relationship between those in the private and public sectors. I am afraid I do not have the answers. The tourism industry does not have the expertise to comment on private versus public institutions. But what I can do, and what I hope will be hopeful, is to tell you what we need from them, and it is probable that both the market-based and the federal instruments will be essential parts of the solutions.

First and foremost, we need a change in the ability to assess the value of non-traditional collateral. We need to be able to assess the value of the tree in the forest. We need instruments which are able to work with micro and small business needs. We need to better inform people who are starting tourism businesses about what the criteria for success are, and how to achieve them.

Perhaps most important, the financial institutions require a new level of expertise about our industry that will allow them to make judgments on each of the proposals brought before them, not on the industry as a whole, its performance in the past or its reputation of 20 years ago. We need pools of patient capital. Tourism is not a big hit industry; nobody is going to get rich overnight. But with proper development in a strong tourism sector, we believe we can offer stable and consistent growth.

We also need some type of regional mechanism which understands the scope and variety within our industry and can deliver appropriate instruments. There is just no one-size-fits-all solution for tourism. It is far too varied; it is far too community and regionally based.

What we do not want or need are government handouts or grants — we have had them in the past. And too often, frankly, the wrong people were funded for the wrong reasons. The results only made it more difficult to secure financing in the future, as our overall picture appeared less than bright.

We believe that our industry has matured enough that each business case should stand on its merit. However, it is clear that the Small Business Loans Act will be necessary, as well as instruments like the Business Development Bank of Canada, until we have all learned how to do due diligence and risk assessment in new ways.

*[Traduction]*

d'investissements de 50 000 \$, ce qui réduit la marge d'intérêt des banques.

Cette caractéristique a pour effet d'inciter actuellement beaucoup de gens à se lancer en affaires dans le domaine touristique, sans avoir compris que cette industrie exige la même discipline professionnelle que toute autre industrie. Ce n'est pas parce l'industrie du tourisme sert à divertir qu'elle est facile. Pour réussir, il faut y mettre autant de travail et d'effort que n'importe quel autre domaine. Notre industrie connaît de nombreux problèmes et j'espère que mon témoignage d'aujourd'hui nous permettra de commencer à en régler quelques-uns.

Dans les notes d'information que j'ai reçues sur les travaux du comité, il y avait beaucoup de questions sur les institutions financières existantes et, en particulier, le lien entre les institutions des secteurs public et privé. Je crains de ne pas avoir de réponse à ces questions. L'industrie touristique n'a pas les compétences voulues pour se prononcer sur les deux genres d'institution. Mais ce que je peux faire, et qui j'espère sera utile, c'est vous dire ce que nous attendons de ces institutions, et il est probable que les uns comme les autres seront des éléments essentiels de la solution.

Tout d'abord, il faut modifier la façon d'évaluer les bénéfices accessoires non traditionnels. Il faut être en mesure d'évaluer l'arbre dans la forêt. Nous avons besoin d'instruments capables de répondre aux besoins des micro et des petites entreprises. Il faut mieux informer les gens qui se lancent en affaires dans le domaine du tourisme sur les critères de succès et la façon d'y répondre.

Ce qui est plus important peut-être, les institutions financières doivent apprendre à connaître notre industrie pour pouvoir évaluer chacune des propositions qui leur seront soumises, et non l'industrie dans son ensemble, son rendement antérieur ou sa réputation d'il y a 20 ans. Nous avons besoin de capitaux patients. Le tourisme n'est pas une industrie à grand fracas; elle n'enrichira personne du jour au lendemain. Mais si la promotion d'un secteur touristique solide est adéquate, nous croyons pouvoir assurer une croissance stable et durable.

Nous avons également besoin d'un mécanisme régional qui comprend la portée et la diversité de notre industrie et peut fournir les instruments nécessaires. Il n'y a pas de solution universelle pour l'industrie touristique parce qu'elle est beaucoup trop diversifiée et à forte vocation communautaire et régionale.

Nous ne voulons surtout pas d'aide ou de subventions gouvernementales; nous en avons déjà eu. Et, franchement, trop souvent on a aidé les mauvaises personnes pour les mauvaises raisons. Cela n'a fait que rendre le financement plus difficile à obtenir étant donné notre bien piètre image de marque.

Nous croyons que notre industrie a suffisamment évolué pour que chaque entreprise soit évaluée selon son mérite. Cependant, il est clair que la Loi sur les prêts aux petites entreprises sera nécessaire ainsi que des instruments comme la Banque de développement du Canada, jusqu'à ce que nous ayons tous trouvé de nouveaux moyens de faire diligence raisonnable et d'évaluer les risques.

*[Texte]*

The Tourism Industry Association of Canada has been very encouraged by the steps taken by John Manley and the Department of Industry to develop the small business sector. Many of the solutions already put before you that you have been discussing will help our industry. Tourism does not need indiscriminate pots of money. It needs greater knowledge of financial institutions; it needs tourism experts; it needs access to patient capital; it needs flexibility to answer its diverse financial needs. Which of these elements are better served by the public or private sectors is not our issue. We look to the federal government for its support and to ensure that our industry does not lose out because it falls between the cracks as you are trying to determine who does what.

The government of the day has already demonstrated its support of tourism through the creation of the Canadian Tourism Commission, through job-creation strategies and through other key programs. We hope we can look to this committee to provide some of the leadership to support this industry and our financial requirements.

**The Chairman:** You point out that the chartered banks generally are not set up to deal with I think you correctly called micro loans. If that is the case, where are members of your industry now getting money, either for capital purposes or for working capital loans?

**Ms Ward:** A lot of it is personal. We get a lot of angel money and love money. By love money, I mean that families will help out; perhaps someone wants a business start in tourism with \$5,000 to \$20,000. Angel money is private capital money; people put in, say, \$5,000 to \$30,000 towards a venture.

**The Chairman:** In your opening statement, you suggested essentially that there were two problems: one is a lack of understanding by financial institutions of the nature of the business, and therefore a reluctance to lend money; the second is the size of the loan. They are two different problems in my mind.

**Ms Ward:** Two different problems.

**The Chairman:** Even if you solved the knowledge problem, is it your sense that the size problem would still lead the banks to not be able to deal with you? In other words, even if you educated the banks, are you still too small to be on their radar screen?

**Ms Ward:** Part of it is too small. We are a very diverse industry and in some cases a better understanding would help our larger hotels, our larger businesses, within tourism. For the very small businesses, we would require a different answer.

I have had fair dealings with the commercial banks on this issue, and I can understand their challenge to make a \$25,000 loan

*[Translation]*

L'Association de l'industrie touristique du Canada a été très encouragée par les mesures prises par John Manley et le ministère de l'Industrie pour mettre en valeur le secteur de la petite entreprise. Bien des solutions proposées dont vous avez discuté aideront notre industrie. Elle n'a pas besoin qu'on lui distribue de l'argent sans discernement. Elle a plutôt besoin que les institutions financières apprennent à la connaître; elle a besoin d'experts en tourisme et de capitaux patients; elle a besoin qu'on fasse preuve de souplesse pour répondre à ses divers besoins financiers. Ce n'est pas à nous de déterminer si ces éléments seront mieux assurés par le secteur public ou le secteur privé. Nous demandons au gouvernement fédéral de nous appuyer et de veiller à ce que notre industrie ne sorte pas perdante parce qu'elle ne trouve pas chaussure à son pied pendant que vous essayez de déterminer qui fait quoi.

Le gouvernement en poste a déjà manifesté son appui à l'égard du tourisme en créant la Commission canadienne du tourisme et en établissant des stratégies de création d'emplois et d'autres programmes clefs. Nous espérons que votre comité contribuera à appuyer notre industrie et nos besoins financiers.

**Le président:** Vous soulignez que les banques à charte ne sont généralement pas en mesure de s'occuper de ce que vous appelez des micro-prêts, je crois. Si tel est le cas, où les membres de votre industrie se procurent-ils des fonds pour des fins d'immobilisations ou du crédit de fonds de roulement?

**Mme Ward:** C'est souvent de l'argent personnel, l'argent des anges ou l'argent de l'affection. L'argent de l'affection est celui qui vient des familles des entrepreneurs qui peuvent avoir besoin de 5 000 à 20 000 dollars pour se lancer en affaires. Quant à l'argent des anges, il s'agit de capitaux privés fournis par gens prêts à investir entre 5 000 et 30 000 dollars dans une entreprise.

**Le président:** Dans votre déclaration liminaire, vous avez indiqué qu'il y avait essentiellement deux problèmes: l'un qui vient du fait que les institutions financières comprennent mal la nature de votre industrie et hésitent à lui prêter de l'argent, l'autre étant la taille des prêts. Selon moi, ce sont deux problèmes différents.

**Mme Ward:** Effectivement.

**Le président:** Même si les banques connaissaient mieux votre situation, comme vous empruntez de petites sommes, pensez-vous que les banques hésiteraient encore à vous consentir des prêts? Autrement dit, même si les banques étaient renseignées sur votre situation, ne seriez-vous encore trop petits pour figurer sur leur écran radar?

**Mme Ward:** Ce n'est qu'une partie des prêts demandés qui sont très petits. Notre industrie est très diversifiée et, dans certains cas, une meilleure compréhension de la situation aiderait les gros hôtels, les entreprises touristiques d'envergure. Pour les toutes petites entreprises, nous avons besoin d'une solution différente.

J'ai beaucoup transigé avec les banques commerciales à ce sujet et je peux comprendre qu'il leur soit difficile de prêter

[Text]

work on a two per cent spread. It is a very difficult thing to do. That particular challenge would require a separate solution.

**The Chairman:** You mentioned what you called angel money and love money. Have you had many dealings with what was called the FBDB and is now called the Business Development Bank of Canada?

**Ms Ward:** Yes, we have had a number of dealings with the FBDB. I think it found itself in the tourism business much to its surprise and has not done badly with it. I also notice from speaking to my members across Canada that that particular bank is looked at quite differently, depending on what part of the country you are in.

**The Chairman:** Can you elaborate on that?

**Ms Ward:** It seems to be a real strong force, and a very positive one, more so in the west than in the east. One example I have, a very good one, is Blackcomb Mountain, which as you know is one of the best ski hills in the world.

**The Chairman:** Is that the new one at Sunshine?

**Ms Ward:** No, it is the sister mountain to Whistler. FBDB had venture capital invested in that particular project. Blackcomb has been a success story for the FBDB because they made their money back. They did very well on that investment.

**The Chairman:** You sense there is a regional difference in the quality, I am not sure I want to say the quality of service.

**Ms Ward:** It is not the quality, it is a perception of what the bank does do and how it does it. A lot of this is anecdotal, senators, so certainly take it with that in mind. In the past, and particularly for people in the east, I think that part of it might be that by the time they went to the FBDB in its former structure, they were a little bruised and battered. They had already gone to the commercial banks, and basically the FBDB was seen, at that time, as the bank of last resort.

**Senator Perrault:** Mr. Chairman, many would agree with Ms Ward as to the importance and the potential of the tourist industry. I am from British Columbia, where tourism brings in a lot of money.

You have said that there is obviously some distress in parts of the industry. Can you tell me the number of business failures in 1994; do you have that figure?

**Ms Ward:** No, senator, I do not, and unfortunately part of the problem is how you decide what your tourism basket is. If you put restaurants in there, for example, that number rises.

**Senator Perrault:** Take the tourist agencies themselves, just the people who sell tickets, do you have a figure on that for '94, '95?

**Ms Ward:** We do not get involved in that side of the business.

[Traduction]

25 000 dollars avec une marge d'intérêt de 2 p. 100. C'est très difficile à faire. Ce problème particulier nécessiterait une solution différente.

**Le président:** Vous avez parlé de l'argent des anges et de l'argent de l'affection. Avez-vous beaucoup transigé avec la Banque fédérale de développement qui s'appelle aujourd'hui la Banque de développement du Canada?

**Mme Ward:** Oui. Je pense que la Banque de développement a été surprise de se retrouver dans cette industrie mais qu'elle n'a pas trop mal réussi. J'ai remarqué également, dans mes conversations avec les membres de notre association dans les différentes régions du Canada, que cette Banque est perçue de façon bien différente selon la région du pays d'où l'on vient.

**Le président:** Pouvez-vous préciser?

**Mme Ward:** Elle semble représenter une force importante et bien réelle, mais davantage dans l'ouest que dans l'est du pays. Blackcomb Mountain, qui, comme vous le savez, est l'un des plus merveilleux endroits où skier dans le monde, en est un bel exemple.

**Le président:** Est-ce le nouveau centre à Sunshine?

**Mme Ward:** Non, c'est la montagne jumelle de Whistler. La Banque de développement du Canada a investi du capital de risque dans ce projet particulier. Blackcomb est une réussite pour la Banque qui a récupéré tout l'argent investi. Cet investissement lui aura été très profitable.

**Le président:** Vous avez l'impression que, d'une région à l'autre, il y a des différences dans la qualité, et je n'ose pas dire la qualité des services.

**Mme Ward:** Ce n'est pas une question de qualité, c'est la façon dont on perçoit ce que la Banque fait et comment elle le fait. Il s'agit souvent de cas particuliers, honorables sénateurs, et vous devez donc en tenir compte. Par le passé, quand ils ont fait affaire avec la Banque selon son ancienne structure, beaucoup de gens de l'est du pays en particulier étaient quelque peu secoués et blessés. Ils avaient déjà fait affaire avec les banques commerciales et, essentiellement, la Banque de développement du Canada était considérée, à l'époque, comme un dernier recours.

**Le sénateur Perrault:** Monsieur le président, beaucoup de gens reconnaîtront, comme Mme Ward, l'importance et le potentiel de l'industrie touristique. Je viens de la Colombie-Britannique où le tourisme génère beaucoup d'argent.

Vous nous avez dit que certains secteurs de l'industrie connaissaient des difficultés. Pouvez-vous nous dire quel a été le nombre de faillites en 1994; avez-vous ce chiffre?

**Mme Ward:** Non, sénateur, je ne l'ai pas, et malheureusement, c'est en partie attribuable au fait qu'on ne sait pas exactement ce que désigne l'industrie touristique. Si les restaurants en font partie, par exemple, ce chiffre augmente.

**Le sénateur Perrault:** Pour les agences de voyages, les entreprises qui vendent des billets, avez-vous un chiffre pour 1994 ou 1995?

**Mme Ward:** Nous ne nous occupons pas de ce secteur de l'industrie.

[Texte]

**Senator Perrault:** They are part of it, are they not?

**Ms Ward:** They are part of it, yes. I would say we probably run at about 8 to 10 per cent. The worst of course was during the recession. The people who survived those times are very tough right now, and are doing quite well.

**Senator Perrault:** You say that you would like to see greater knowledge at financial institutions. Have any of your people or representatives of the industry met with the banks and credit unions to discuss the problem specifically with them?

**Ms Ward:** Yes, we have. When we speak to the banks, we find a new level of cooperation and a willingness to talk to us, which I find very encouraging and refreshing. One of the problems that they have identified is their internal structure in dealing with their own bureaucracies, which you know are quite elaborate and quite rigid, and it takes a while to get down to the loans officer at the local level. They perceive that as one of the challenges they are facing in small business loans.

**Senator Perrault:** Do you sense an improvement since those talks were initiated? Can you report any progress at all?

**Ms Ward:** There is progress. If that progress will actually develop into action is what we are all waiting to see. Certainly in terms of expressing a willingness to deal with some of these issues, the banks are there.

**Senator Perrault:** You talk about "patient capital", which is an interesting term. It suggests that loan repayment should be extended over a longer period of time, at perhaps more beneficial rates; is this what you are suggesting?

**Ms Ward:** No, this is not a loan, senator; I am referring to investment capital. What I am suggesting here is that it is not capital that you can pull in today and push out tomorrow at 20 per cent.

**Senator Sylvain:** Ms Ward, the tourist industry, as you rightly point out, is a great producer of foreign exchange in this country; it merits a lot of attention. The question of the size of the loans that have to be made you describe as being micro. Has any thought ever been given to trying to funnel a lot of these micro loans into one institution, so that it then becomes a macro loan, making it a little more interesting for the institution?

The travel agents did this many years ago when some of them were going broke. Individually they evidently could not find protection for their clients, but collectively they were able to work things out. The problem with all small businesses of course is exactly that: it is very difficult to get anybody interested in lending \$10,000. You make your mark on a bank if you make a \$10 billion deal, so the \$10,000 loan is going to be relegated to the newest person in the branch, who probably does not know a whole lot about it. If they were combined, perhaps it would interest somebody.

[Translation]

**Le sénateur Perrault:** Les agences en font partie, n'est-ce pas?

**Mme Ward:** Oui, elles en font partie. Je dirais que ce chiffre se situe probablement entre 8 et 10 p. 100. La situation a été plus critique durant la récession. Ceux qui ont survécu à cette période sont très aguerris maintenant et se tirent bien d'affaire.

**Le sénateur Perrault:** Vous dites que vous aimeriez que les institutions financières soient mieux renseignées. Des membres ou des représentants de votre industrie ont-ils rencontré les banques et les caisses populaires pour discuter précisément de cette question?

**Mme Ward:** Oui. Les banques semblent maintenant vouloir faire preuve de plus de collaboration et d'empressement à notre égard, ce que je trouve très encourageant et très réconfortant. Elles semblent avoir constaté que leur structure interne posait un problème; leur administration, comme vous le savez, est très complexe et très rigide, et il faut parfois un certain temps pour entrer en contact avec l'agent des prêts au niveau local. Elles pensent que c'est un de leurs problèmes dans le cas des prêts aux petites entreprises.

**Le sénateur Perrault:** Avez-vous senti une amélioration depuis que vous avez engagé ces discussions? Avez-vous constaté des progrès?

**Mme Ward:** Il y a des progrès. Mais nous ne savons pas si ces progrès se manifesteront de façon concrète. Il est certain que les banques se sont montrées disposées à discuter de certains de ces problèmes.

**Le sénateur Perrault:** Vous parlez de «capital patient», qui est une expression intéressante. Vous voulez dire que le remboursement du prêt doit s'étendre sur une plus longue période de temps et peut-être à des taux plus avantageux. Est-ce ce que vous voulez dire?

**Mme Ward:** Non, il ne s'agit pas de prêts, sénateur, mais de capitaux d'investissement. Je veux dire ici que ce ne sont pas des capitaux que vous pouvez investir aujourd'hui et reprendre demain à 20 p. 100 d'intérêt.

**Le sénateur Sylvain:** Madame Ward, l'industrie touristique, comme vous l'avez si bien souligné, est un grand producteur de devises étrangères dans notre pays. Elle mérite toute notre attention. Vous dites que l'industrie a besoin de micro-prêts. A-t-on déjà pensé à regrouper beaucoup de ces petits prêts dans une seule institution pour en faire un prêt plus important, ce qui rendrait la transaction un peu plus intéressante pour l'institution bancaire?

C'est ce que les agents de voyages ont fait il y a de nombreuses années quand certains d'entre eux s'en allaient vers la faillite. Seuls, ils ne pouvaient évidemment pas protéger leurs clients mais, en groupe, ils ont pu régler les choses. Toutes les petites entreprises ont bien sûr du mal à trouver quelqu'un qui est disposé à leur prêter 10 000 \$. Une transaction de 10 milliards de dollars ne manque pas de se faire remarquer, mais le prêt de 10 000 \$ est confié au dernier employé arrivé à la succursale, qui ne connaît probablement pas grand-chose sur le sujet. En regroupant les prêts, on pourrait peut-être susciter l'intérêt.

[Text]

Whether you would feel that the government bank could be more beneficial to you than the private bank is the way I would like you to respond. Given equal access, would your organization prefer to do business with the Business Development Bank, as opposed to any of the regular banks? Is there a feeling within your organization of which you would have more confidence in or which you would like to have help?

**Ms Ward:** I can make some general comments on that, senator. To your first point, about pooling the loans and sharing the risk, we have looked at that kind of instrument, although not so much for loans, debt financing, but far more for equity financing. We see that as an excellent way to deal with some of the issues of patient capital and risk assessment to which I alluded earlier.

In terms of private versus public sector, it would be my feeling that people would tend to go where they get the best loan at the best rate. There is no secret about that, and I do not think they care who holds the charter of that institution.

**Senator Sylvain:** Frankly, I think that is a very smart business attitude to hold.

**The Chairman:** I am somewhat intrigued by Senator Sylvain's comment on a pooling arrangement. After all, as he pointed out, the travel industry has done it, farmers have done it for a long time. Has the industry ever looked at the notion — I am using pool in quotes here — of creating the equivalent of a pool, which might be of much greater interest to a major financial institution?

**Ms Ward:** Yes. We have in some ways, mostly on a regional or provincial level, where the frameworks for those kinds of instruments are already there. It is certainly not an easy road to take, but it may be one of the better ones in the long run.

**The Chairman:** What makes it difficult?

**Ms Ward:** Mostly that the businesses within tourism are so diverse. The difference between a tourist outfitter who is plying his trade in the Arctic for two months a year or is down in Southern Ontario taking people on eco-tourism for eight months of the year — their needs and their risks and their financial requirements are quite different. It is a matter of finding the common ground.

**The Chairman:** Unlike the travel industry example, the diversity really makes pooling a difficult concept?

**Senator Sylvain:** Well, yes, but the industry could be pooled in segments, whether it be restaurants or snow operators, et cetera. It is the same concept as group insurance; if any of us had to go out and buy individual hospitalization insurance, we would find it exorbitant.

**Le sénateur Simard:** Les statistiques que vous avez citées en début de votre présentation sont très révélatrices. On s'entend tous sur l'importance d'une l'industrie touristique.

[Traduction]

J'aimerais bien savoir si une banque publique pourrait être plus avantageuse pour vous qu'une banque privée. A accès égal, votre organisation préférerait-elle faire affaire avec la Banque de développement du Canada ou avec les banques ordinaires? À quelle banque les membres de votre organisation feraient-ils plus confiance ou auprès de laquelle aimeraient-ils obtenir de l'aide?

**Mme Ward:** Je peux vous répondre de façon générale, sénateur. Pour ce qui est de votre première question, sur le regroupement des prêts et du partage de risques, nous avons envisagé la chose, quoique pas tellement pour les prêts et le financement par emprunt, mais beaucoup plus pour le financement par capitaux propres. Nous pensons que c'est un excellent moyen de s'attaquer à certains problèmes liés aux capitaux à long terme et à l'évaluation des risques dont j'ai parlé plus tôt.

Pour ce qui est des secteurs public et privé, je pense que les gens auraient tendance à choisir la banque qui leur offre le meilleur prêt au meilleur taux. Ce n'est pas un secret et, selon moi, les gens se soucient peu de savoir quelle est la charte de l'institution.

**Le sénateur Sylvain:** Franchement, je crois que c'est une attitude très sage en affaires.

**Le président:** Les propos du sénateur Sylvain sur le regroupement des prêts éveillent quelque peu ma curiosité. Après tout, comme il l'a indiqué, les agences de voyages l'ont fait et les exploitants agricoles aussi, pendant longtemps. Votre industrie a-t-elle songé à établir ce genre de regroupement qui serait beaucoup plus intéressant pour une grande institution financière?

**Mme Ward:** Oui. Nous l'avons fait d'une certaine façon, surtout au niveau régional ou provincial, où les structures sont déjà en place. Ce n'est sûrement pas un moyen facile, mais c'est peut-être l'un des meilleurs à long terme.

**Le président:** Qu'est-ce qui rend la chose difficile?

**Mme Ward:** Le fait surtout que les entreprises touristiques sont tellement diversifiées. Il y a une différence entre un pourvoyeur qui pratique son métier dans l'Arctique deux mois par année et celui qui pratique l'éco-tourisme dans le sud de l'Ontario huit mois par année; leurs besoins et leurs risques sur le plan financier sont très différents. Il faut trouver un terrain d'entente.

**Le président:** Contrairement aux agences de voyages, la diversité rend le regroupement plus difficile?

**Le sénateur Sylvain:** Oui, mais l'industrie pourrait être regroupée en secteurs, que ce soit les restaurants ou les exploitants de centres de sports d'hiver. C'est comme l'assurance-groupe; si l'un d'entre nous essayait d'obtenir une assurance-hospitalisation par lui-même, il trouverait les prix exorbitants.

**Senator Simard:** The figures that you cited at the start of your presentation are most enlightening. We all agree on the importance of the tourism industry.

[Texte]

Quel est le profil et combien de membres votre association compte-t-elle? Est-ce que l'on parle surtout des petits ou des gros entrepreneurs?

**Ms Ward:** Yes. The Tourism Industry Association of Canada has a total of 190 direct members. Of those direct members, 71 are associations or represent smaller businesses, and examples of that are visitors at convention bureaus, what we call designation marketing organizations and the like. With their reach into their membership, who they represent, we represent about 10,000 small- and medium-sized tourism businesses across Canada.

**Le sénateur Simard:** Quelle évaluation votre association a-t-elle faite du programme «Destination Point», que le gouvernement fédéral a mis sur pied il y a une dizaine d'années, et qui a valu à ma province du Nouveau-Brunswick plusieurs infrastructures et réalisations importantes qui amènent des touristes chez nous? Je sais qu'il y a plusieurs autres projets qui ont été réalisés à travers le Canada. N'étais-ce pas là la meilleure façon pour le gouvernement fédéral de montrer son attachement et l'importance qu'il attachait au secteur touristique?

Au Nouveau-Brunswick, il y a encore, au moins, trois niveaux de gouvernement qui s'occupent du secteur touristique. Il y a des gens qui me disent que c'est trop. Nous avons le gouvernement municipal ou régional, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral; je pense que l'on perd beaucoup d'argent à essayer de faire la même chose à trois niveaux. J'aimerais vos commentaires là-dessus.

**Ms Ward:** I am not familiar with this particular program you speak about, Destination Point, but if it is a marketplace program that the government was involved in ten years ago, I have a couple of responses to that, on that assumption. The government was very involved in tourism directly 10, 20, 15 years ago — to your latter point, I should say governments, because you are quite right there — with varying degrees of success.

Regardless of how successful this particular program was at the time, I think it is also fair to say that the caravan has moved on and times have changed. Certainly the government is involved in tourism in many different levels: the Canadian Tourism Commission, which is a joint private/public sector marketing effort; Open Skies, which is a tremendous asset for our industry; the Canpass Program at Customs. The government has demonstrated its willingness to support and be involved in tourism development in a number of areas.

One of the things we have learned over the last 10 or 15 years is that probably the least effective way the government should be involved is through direct market intervention. The reason for that is our industry has matured to an extent right now that we do not need that kind of support. We need the patience of government; we need the long view, which government has the luxury to take but business does not, to support us, but we do not need those kinds of decisions made by government. We are grown up enough, happily, that we can do it ourselves.

[Translation]

What is the make-up of your association, and how many members do you represent? Are we talking mainly about small or large businesses?

**Mme Ward:** Oui. L'Association de l'industrie touristique du Canada regroupe 190 membres directs. Sur ce nombre, 71 sont des associations ou des représentants de petites entreprises, comme dans le cas des visiteurs des bureaux de congrès, ce que nous appelons les organismes de marketing désignés. Si l'on compte tous les membres que ces associations réunissent, nous représentons environ 10 000 petites et moyennes entreprises touristiques dans l'ensemble du Canada.

**Senator Simard:** What was your association's assessment of the "Destination Point" program, which the federal government established a decade ago, and which provided my province, New Brunswick, several major infrastructure projects that bring tourists to our area? I know that there are several other such projects across Canada. Was this not the best way for the federal government to demonstrate its commitment and the importance it attaches to the tourist industry?

In New Brunswick, there are still at least three levels of government involved in the tourist industry. Some people say that this is too much. We have the municipal or regional government, the provincial government and the federal government; I think that we're wasting a lot of money trying to do the same thing at three levels. I would like your views on this matter.

**Mme Ward:** Je ne connais pas le programme Destination Point dont vous parlez, mais si c'est l'un des programmes commerciaux auquel le gouvernement a participé il y a 10 ans, j'ai quelques réactions à vous communiquer. Le gouvernement s'est beaucoup occupé directement de tourisme il y a 10, 15 et 20 ans, avec plus ou moins de succès — ou les gouvernements devrais-je dire, parce que votre remarque est très pertinente.

Indépendamment du degré de succès qu'a connu ce programme particulier à l'époque, il faut dire que depuis les temps ont changé. Il ne fait aucun doute que le gouvernement participe à différentes initiatives en matière de tourisme: la Commission canadienne du tourisme, qui constitue une initiative conjointe de commercialisation de la part du secteur privé et du secteur public; l'accord «Ciel ouvert», qui est un énorme atout pour notre industrie: le programme Canpass aux Douanes. Le gouvernement a démontré sa volonté d'appuyer le développement du tourisme dans un certain nombre de domaines et d'y participer.

L'une des choses que nous avons apprises au cours des dix ou quinze dernières années, c'est que là où la participation du gouvernement est sans doute la moins efficace, c'est lorsqu'il intervient directement sur le marché. Notre industrie a atteint à l'heure actuelle un niveau de maturité qui lui permet de se passer de ce genre d'appui. Nous avons besoin de la patience du gouvernement; nous avons besoin d'une vue à long terme, ce que le gouvernement peut se permettre mais pas les entreprises; mais nous n'avons pas besoin que le gouvernement prenne ce genre de décisions. Nous sommes heureusement assez grands pour nous débrouiller.

[Text]

Is there duplication, in terms of the various levels of government getting involved in tourism? There is, and I think that is probably true for every industrial sector in the nation. It is a problem we all have to face and deal with. In tourism, we are trying to do something about it. This is not really related to financial institutions but to our relationship with government generally, but the Canadian Tourism Commission has not only federal government and private sector involvement, but provincial government involvement, as well. Hence, we do not all go into the marketplace talking about different things, about Canada spending new kinds of money, when we could all do it together. In terms of financing and many other areas there is a recognition that we cannot afford the waste and duplication any more than the governments can.

I hope that answers your question.

**Senator Simard:** Do you think it would create chaos — would it be a mistake — if the federal government were to withdraw entirely from the federal financing of projects, while encouraging banks to do a little more, as they do for all small loans needed by people?

**Ms Ward:** If by your question you are asking me if there would be great damage if the federal government were to walk away from its involvement in tourism, I would say that that would absolutely be a mistake. Tourism generates a lot of money for the government, money which it not have to collect through taxing residents of a town.

**Senator Stollery:** I find this subject very interesting. I have been a long-distance cyclist for many years. In August, I was in British Columbia, in the Kootenays, and I was very impressed with the tourist infrastructure. When you are on a bicycle you notice these things. I was amazed that every village had a tourist office, and this was not on the main tourism run. It is very organized. In Toronto, there is a huge tourist operation which operates in the emerging theatre district downtown.

For the past 60 years, we have owned property in Northern Ontario. I have noticed, and I could be wrong, a considerable decline in the tourist industry in Northern Ontario. Does this in some way reflect the difficulties of raising money? In many instances, the tourist businesses worldwide are family businesses — families invest their own money in these businesses — but does what I would almost call a collapse in the tourism industry in Northern Ontario, say from Huntsville north, reflect difficulties as well in just raising money? Does this have any effect on it?

**Ms Ward:** The short answer is yes. I like to describe tourism as an emerging industry, one which really did not exist in its present form until after the Second World War and has gone through some very rapid changes in the subsequent decades.

[Traduction]

Y a-t-il double emploi en matière de tourisme entre les divers paliers de gouvernement? La réponse est oui et je pense que cela est probablement le cas pour chaque secteur industriel du pays. C'est un problème auquel nous devons tous faire face et dont nous devons nous occuper. Le secteur du tourisme essaie de régler cette question. Elle ne concerne pas tant les institutions financières que nos liens avec le gouvernement en général. La Commission canadienne du tourisme est une initiative à laquelle participent non seulement le gouvernement fédéral et le secteur privé mais aussi le gouvernement provincial. Par conséquent, nous n'allons pas tous sur le marché avec des projets différents en prévoyant toutes sortes de nouvelles dépenses par le Canada, lorsque nous pouvons tous agir conjointement. En matière de financement et dans bien d'autres secteurs, on constate qu'on ne peut pas se permettre le gaspillage et le double emploi pas plus que ne le peuvent les gouvernements.

J'espère que cela répond à votre question.

**Le sénateur Simard:** À votre avis, serait-il catastrophique — serait-ce une erreur — si le gouvernement fédéral se retirait entièrement du financement fédéral de projets tout en encourageant les banques à en faire un peu plus, comme dans le cas des prêts modiques consentis aux particuliers?

**Mme Ward:** Si vous voulez savoir s'il serait désastreux que le gouvernement fédéral cesse sa participation au secteur du tourisme, je dirais que ce serait de toute évidence une erreur. Le tourisme rapporte beaucoup d'argent au gouvernement, de l'argent qu'il n'a pas à percevoir auprès des particuliers par des impôts.

**Le sénateur Stollery:** C'est un sujet très intéressant. Pendant de nombreuses années, j'ai fait du cyclisme sur de longues distances. En août, j'étais en Colombie-Britannique dans la région du Kootenay et j'ai été très impressionné par l'infrastructure touristique. À vélo on remarque ce genre de chose. J'ai été stupéfié de constater que chaque village a un bureau de tourisme et ce n'était pas dans la principale zone touristique. C'est très organisé. À Toronto, il existe une vaste infrastructure touristique au centre-ville dans le nouveau quartier des théâtres.

Depuis les soixante dernières années, nous possédons une propriété dans le nord de l'Ontario. J'ai constaté, et peut-être que je me trompe, un net déclin de l'industrie touristique dans le nord de l'Ontario. Cette situation est-elle attribuable d'une certaine façon à des difficultés de financement? Dans bien des cas, les entreprises touristiques de par le monde sont des entreprises familiales — des familles qui investissent leur propre argent dans ces entreprises — mais ce que j'appellerais pratiquement l'effondrement de l'industrie touristique dans le nord de l'Ontario, à partir de Huntsville en allant vers le nord, traduit-il également les difficultés qu'a l'industrie à simplement réunir des fonds? Cela a-t-il une influence?

**Mme Ward:** Je vous répondrai tout simplement que oui. Je considère que l'industrie du tourisme est une industrie naissante, qui n'a commencé à exister sous sa forme actuelle qu'après la Deuxième Guerre mondiale et qui a connu des changements très rapides au cours des décennies qui ont suivi.

## [Texte]

I believe I understand what you are talking about in terms of what is happening in Northern Ontario now, and it is a combination of factors, senator. There are very sophisticated travellers out there. Their level of sophistication and knowledge in terms of how they assess their experiences — what they are willing to pay for — has leapt tremendously in the last 10 to 15 years.

You will find that businesses get into trouble mostly because they are not keeping up with the changes in demand. It could be questions of the kind of product offered, it could be questions of the simplicity of purchasing the product, it could be questions of infrastructure and transportation. There are a number of issues involved. However, if you are not supplying the right product at the right price now, you have lost it. You will not get a second chance because there are another ten people who are ready to provide those services. Part of the problem in not being able to keep up, something I alluded to earlier, is the question of financing. That is why it is such a serious question for us. If you do not have the financial capability to make necessary changes, you are gone, there is no second chance.

What we are not getting any more is the traditional American vacationer in the Rambler station wagon coming to Canada for two weeks with their wife, 2.4 kids and dog in the back. People are taking shorter holidays, but taking them more frequently. Our industry has gone through a transition in adapting to these changes. In order to adapt, however, we must have access to financial resources.

**Senator Stollery:** Did you say that the Federal Business Development Bank is more active in the west?

**Ms Ward:** No, sir, I said their perception is more positive in the west.

**Senator Stollery:** Oh, I see. Well, is there a difference then in their activity across the country?

**Ms Ward:** I am sure there is, just as there is a difference in the activity between one chartered bank office and another chartered bank office, or Revenue Canada's interpretation of a set of laws in one jurisdiction as opposed to another. What head office proclaims is not always heard across the land in any big company or institution.

**Senator Bosa:** I was just wondering what branch of the tourist industry would be in the market for a \$10,000 loan?

**Ms Ward:** It would be something like a tourist outfitter, who wants to take people camping in a canoe; an eco-tourism experience for example, where the physical plant requirements are not large. It would be that kind of business.

**Senator Bosa:** To belong to your association, what sort of a fee does a tourist entity have to pay? I suppose it depends on size.

**Ms Ward:** It depends on the size.

## [Translation]

Je crois comprendre que vous parlez de la situation que connaît à l'heure actuelle le nord de l'Ontario. Cette situation est attribuable à un ensemble de facteurs, sénateur. Aujourd'hui les touristes sont plus raffinés. Leur degré de raffinement et leurs connaissances en ce qui concerne la façon dont ils évaluent leur expérience — ce pourquoi ils sont prêts à payer — se sont développés de façon incroyable au cours des dix à quinze dernières années.

Vous constaterez que les entreprises qui ont le plus de problèmes sont surtout celles qui ne s'adaptent pas au changement dans la demande. Il pourrait s'agir du type de produit offert, de la simplicité d'achat du produit, de l'infrastructure et du transport. Un certain nombre de facteurs interviennent. Cependant, si vous ne fournissez pas le produit voulu au prix voulu aujourd'hui, c'est terminé. Vous n'aurez pas une autre chance parce qu'il y a dix autres personnes qui sont prêtes à offrir ces mêmes services. Le financement est en partie responsable de cette incapacité à s'adapter à la demande, ce dont j'ai parlé un peu plus tôt. C'est pourquoi le financement est une question qui revêt autant d'importance pour nous. Si nous n'avons pas la capacité financière d'apporter les changements nécessaires, c'est terminé, nous n'aurons pas autre chance.

Le touriste a changé. Ce n'est plus le touriste américain traditionnel qui arrive au Canada dans sa voiture familiale Rambler pour un séjour de deux semaines avec sa femme, ses 2,4 enfants et son chien. Les gens prennent des vacances plus courtes mais en prennent plus souvent. Notre industrie a donc dû faire la transition pour s'adapter à ces changements. Pour pouvoir nous adapter, nous devons avoir accès à des ressources financières.

**Le sénateur Stollery:** Avez-vous dit que la Banque fédérale de développement est plus active dans l'Ouest?

**Mme Ward:** Non. J'ai dit que leur perception est plus positive dans l'Ouest.

**Le sénateur Stollery:** Ah, je vois. Leur activité varie-t-elle selon les régions du pays?

**Mme Ward:** Sans aucun doute, tout comme l'activité varie d'un bureau d'une banque à charte à l'autre ou comme varie l'interprétation d'une série de lois par Revenu Canada selon la sphère de compétence. Ce que proclame le siège social d'une grosse société ou institution n'est pas toujours entendu partout au pays.

**Le sénateur Bosa:** Je me demandais simplement quelle branche de l'industrie touristique pourrait avoir besoin d'un prêt de 10 000 dollars?

**Mme Ward:** Il pourrait s'agir d'une entreprise de pourvoirie qui amène les gens camper en canot, d'une expérience d'éco-tourisme par exemple où les besoins en matière d'installations ne sont pas grands. Ce serait ce genre d'entreprises.

**Le sénateur Bosa:** Pour faire partie de votre association, quelle est la cotisation que doit verser une entreprise touristique? Je suppose que cela dépend de sa taille.

**Mme Ward:** Cela dépend de sa taille.

[Text]

**Senator Bosa:** What is the minimum for instance?

**Ms Ward:** Our current minimum is \$250 and it goes up to \$8,000. We would like to lower that even further, to include even more very small businesses.

**Senator Bosa:** I have just returned from Europe. In Germany and Italy, but particularly in Italy, in almost every town, they have what they call agri-tourism. A tourist stays in a farmer's house — the accommodations are not those of a hotel, of course — and eats with the family. The farmer's family may serve an additional five or six people. The food is wholesome and healthy, and the cost to the tourist is much less than it would be in a hotel or restaurant. It seems to be successful and it attracts a good clientele. It helps the farmer and it helps the tourists who wish to travel in an economical way. Are we developing this in Canada?

Before you answer, I wish to relate one of my experiences. In the early '60s, some friends of mine invited me to go hunting. We numbered five. We stayed in Northern Ontario in a private home. The owners not only fed us and put us up, they acted as guides. I do not know whether the family congregated in the large room by themselves in order to accommodate us, but they charged us a very reasonable fee. There are people who would like to take advantage of situations like that.

For instance, last July three friends of mine from Italy came to Canada. They asked me for some ideas on places to visit, and I suggested Montreal, Quebec City, Toronto. However, they did not accept my advice. They wanted to go into Algonquin Park, wanted to see forests, streams and lakes. There are many people who would prefer to say away from the urban centres and just go back to nature. I am just wondering whether there is a market for that in Canada. And if there is, how do you go about encouraging these people to become known and to list with you?

**Ms Ward:** Well, senator, first of all I want to thank you for describing so well the diversity of the kinds of tourism experiences that people want and that we are working to deliver.

In terms specifically of things like farm holidays, there is quite a collection of those in Alberta right now and they have worked quite hard to develop that particular segment. As far as I know, it is coming along in other provinces also, but perhaps not as far along as Alberta. It is quite the rage worldwide. I know in England they have a lot of them, as well up in Northern England.

In terms of developing the tourism product, again, this is not directly related to financial institutions and how they work, but certainly related to financing and why it is so important. As you can see from your own description, there are many different elements that must all come together for a successful tourism industry. It is not only having the farm vacation, it is also being

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** Quelle est la cotisation minimum par exemple?

**Mme Ward:** Notre cotisation minimum à l'heure actuelle est de 250 dollars et la cotisation peut aller jusqu'à 8 000 dollars. Nous aimerions la réduire encore plus pour permettre à un plus grand nombre encore de très petites entreprises d'y adhérer.

**Le sénateur Bosa:** Je reviens d'Europe. En Allemagne et en Italie, mais surtout en Italie, dans presque chaque ville il y a ce qu'on appelle l'agro-tourisme, c'est-à-dire un touriste qui loge chez l'agriculteur — ce n'est pas comme l'hôtel bien entendu — et mange avec la famille. La famille de l'agriculteur peut servir cinq ou six personnes de plus. La nourriture est saine et nutritive et pour le touriste, c'est beaucoup moins cher que d'aller à l'hôtel ou au restaurant. Cette formule semble avoir beaucoup de succès et attirer une bonne clientèle. L'agriculteur et le touriste qui veut voyager de façon économique y trouvent chacun leur compte. Est-ce que nous sommes en train de développer cette formule au Canada?

Avant que vous répondiez, j'aimerais vous faire part d'une de mes expériences. Au début des années soixante, certains de mes amis m'ont invité à aller chasser. Nous étions cinq. Nous sommes restés dans une maison privée du nord de l'Ontario. Les propriétaires nous ont non seulement nourris et logés, ils nous ont servi de guides. Je ne sais pas si la famille a dû se cantonner dans une seule grande pièce pour nous faire de la place mais les tarifs qu'elle demandait étaient très raisonnables. Il y a des gens qui aimeraient profiter de situations pareilles.

Par exemple, en juillet dernier, trois de mes amis d'Italie sont venus au Canada. Ils m'ont demandé que je leur suggère des endroits à visiter et je leur ai suggéré Montréal, la ville de Québec et Toronto. Ils n'ont pas suivi mes conseils. Ils voulaient aller au parc Algonquin voir les forêts, les ruisseaux et les lacs. Bien des gens préféreraient éviter les centres urbains et simplement retourner à la nature. Je me demande s'il existe un marché pour ce genre de choses au Canada. Et si ce marché existe, que faites-vous pour encourager ces personnes à se faire connaître et à s'inscrire auprès de vous?

**Mme Ward:** J'aimerais tout d'abord vous remercier d'avoir si bien décrit la diversité des expériences touristiques que recherchent les gens et que nous nous efforçons d'offrir.

En ce qui concerne particulièrement des vacances comme les vacances à la ferme, il en existe toute une gamme à l'heure actuelle en Alberta où on a travaillé très fort à développer cette formule en particulier. À ma connaissance, les autres provinces sont en train d'adopter cette formule mais peut-être pas dans la même mesure que l'Alberta. Ce genre de vacances fait fureur partout dans le monde. Je sais qu'elle est très populaire en Angleterre et dans le Nord de l'Angleterre.

Pour ce qui est de développer le produit touristique, c'est un aspect qui ne se rattache pas directement aux institutions financières et à leur fonctionnement mais de toute évidence au financement. C'est la raison pour laquelle il est si important. Comme vous pouvez le constater d'après votre propre description, pour assurer le succès d'une industrie touristique, il faut arriver à

*[Texte]*

able to publicize it. It is also providing the food and all the other things that are required. You do it like anything else: one step at a time. You must bring all the people who have a stake in the success of that kind of enterprise together. It works very well in small communities and regional communities where there is community-based tourism development. The kind of tourism you are really talking about is that very personal experience where you discover the heart of the country.

It relates back to something I was talking about earlier, which is some sort of decision-making process for financing at the regional level, because in that case you have the community deciding where the moneys should be invested and how they could best serve their tourism sector. A short answer to your question is that it is done a neighbourhood at a time.

**Senator Bosa:** The financing of the \$10,000, what branch of the industry would provide that?

**Ms Ward:** There are a number of ways. I talked earlier about love money, where families and friends support a business. We have been looking at Canadian business centres pilots, that kind of thing, that might be able to serve those very small community needs.

**Senator Sylvain:** You started off by saying that the tourism industry in Canada is worth \$30 billion. You represent, I presume, just about everybody in the tourism industry, from the small bed and breakfast places that Senator Bosa was talking about to, I suppose, the CN chain of hotels. Of that \$30 billion, what part comes from the big hotels? I do not know if the airlines are involved in this or not.

**Ms Ward:** They are in there.

**Senator Sylvain:** If we were to take all of those people who have probably have no trouble getting loans, people who bankers will receive rather nicely — whether they extend the loan or not is something else, but they will at least let them in the door — if you took all that out and tried to reduce your \$30 billion to what part of the tourism dollar is actually having trouble financing itself, would that be very significant?

**Ms Ward:** That is an excellent question, senator. The transportation segment alone is about \$13 billion of that. I do not have the statistics in front of me, but a quick calculation is certainly not more than \$10 billion of that for our 60,000 businesses across Canada.

**Senator Sylvain:** I do not mean to say it is not important for those people, but as to how we could try to influence the banks or the FBDB, at least we have some idea of what the scope is — we are not talking \$30 billion.

**Ms Ward:** We are in a way, senator, because if we do not have that small core product — the reason that people travel — they

*[Translation]*

réunir tout un ensemble d'éléments différents. Il ne s'agit pas uniquement d'offrir des vacances à la ferme mais aussi de pouvoir faire de la publicité pour ce genre de vacances. Il faut également fournir la nourriture et tout ce qui est nécessaire. Comme pour tout, il faut procéder une étape à la fois. Il faut réunir tous ceux qui ont des intérêts dans la réussite de ce genre d'entreprise. Cela fonctionne très bien dans les petites collectivités et les collectivités régionales où le développement touristique est communautaire. Le genre de tourisme dont vous parlez correspond à cette expérience très personnelle qui permet de découvrir le cœur du pays.

Cela me ramène à ce dont je parlais plus tôt, c'est-à-dire prévoir un mécanisme de prise de décision pour le financement au niveau régional parce que dans un tel cas, c'est la collectivité qui décide où l'argent devrait être investi et la meilleure façon de servir les intérêts de son secteur touristique. Pour répondre simplement à votre question, cela se fait un quartier à la fois.

**Le sénateur Bosa:** Ce financement de 10 000 \$, quel est le secteur de l'industrie qui le fournirait?

**Mme Ward:** Les moyens varient. J'ai parlé plus tôt de l'argent de l'affection, celui fourni par des familles et des amis pour soutenir une entreprise. Nous avons envisagé la possibilité de centres d'affaires pilotes canadiens, qui pourraient répondre aux besoins de ces très petites collectivités.

**Le sénateur Sylvain:** Vous avez dit au début de votre exposé que l'industrie touristique au Canada vaut 30 milliards de dollars. Vous représentez, je suppose, pratiquement toutes les facettes de l'industrie touristique, depuis les chambres d'hôte dont parlait le sénateur Bosa jusqu'à la chaîne d'hôtels du CN, je suppose. De ces 30 milliards de dollars, quelle est la somme qui provient des gros hôtels? Je ne sais pas si l'on tient compte des compagnies aériennes.

**Mme Ward:** Elles en font partie.

**Le sénateur Sylvain:** Si vos preniez tous ces gens qui n'ont probablement aucun problème à obtenir des prêts, des gens que les banquiers accueillent plutôt aimablement — qu'ils leur consentent un prêt ou non c'est autre chose mais au moins ils prennent le temps de les recevoir — si vous les mettiez de côté, quelle part de cette somme de 30 milliards représente le secteur de l'industrie touristique qui a réellement de la difficulté à se financer?

**Mme Ward:** C'est une excellente question, sénateur. Le secteur des transports à lui seul représente environ 13 milliards de cette somme. Je n'ai pas les chiffres devant moi, mais après un calcul rapide, cela ne correspond certainement pas plus qu'à 10 milliards de cette somme pour nos 60 000 entreprises un peu partout au Canada.

**Le sénateur Sylvain:** Je ne veux pas dire que ce n'est pas important pour ces gens, mais quant à la façon dont nous pourrions tâcher d'influencer les banques ou la Banque fédérale de développement — au moins nous avons une certaine idée de l'ampleur du problème — il ne s'agit pas de 30 milliards de dollars.

**Mme Ward:** C'est ce dont il s'agit d'une certaine façon, monsieur le sénateur, parce que si nous n'avions pas ce petit

[Text]

are not going to get on the planes. There is an interrelated issue here.

**Senator Sylvain:** I could not agree more and I think small businesses are very important. A lot of jobs are created in the small-business sector. I just wanted to get an idea of what the magnitude was without diminishing its importance.

**The Chairman:** You commented on sources of funds from a variety of places. You did not comment on organizations like the Western Diversification Fund, like ACOA, like the Quebec and Ontario equivalents. Do they play a role at all in the tourist industry or are they only into manufacturing?

**Ms Ward:** They play a very large role and it is one which has shifted. When we are talking about direct intervention in the marketplace, those organizations, plus their predecessors — the SAGITs and the like — used to provide direct sources of money for business start-ups, forgivable loans, all the rest of it. Now they are basically looking at support, which is marketing.

ACOA has a very successful marketing arm which has been doing very well in its tourism area. We just started up the Tourism Alliance for Northern and Western Canada, a \$50 million fund over three years, to market and use technology to market tourism.

**The Chairman:** They are playing a significant role, in the sense — to get back to Senator Simard's question — that they are one of the key vehicles through which at least federal involvement, to get back to the point he made about three levels of government, and therefore their involvement is critical from your point of view or not?

**Ms Ward:** Certainly a support. There are certain things that the private sector cannot do well that governments do extremely well, like developing long-term investments in technology to support business, for example.

**The Chairman:** That is different from funding the kind of businesses that Senator Sylvain was talking about.

**Ms Ward:** Correct. And while we had that kind of direct funding in the past, we now look to government for that long-term infrastructure — all the soft infrastructure, as well as the hard infrastructure — more than asking them to \$50 million into a particular business. In some cases, it is still being done; we would not have some development if it were not being done. When it is done, we ask that it be done very cautiously and for the right reasons, like the ones that you related earlier.

**The Chairman:** Thank you very much for your presentation. We appreciate you taking the time.

**Ms Ward:** It pleases me to see this level of support.

[Traduction]

produit de base — la raison pour laquelle les gens voyagent — ils ne prendraient pas l'avion. Ce sont des éléments étroitement liés.

**Le sénateur Sylvain:** Je suis tout à fait d'accord et j'estime que les petites entreprises sont très importantes. Beaucoup d'emplois sont créés dans le secteur de la petite entreprise. Je voulais simplement avoir une idée de l'ampleur du problème sans en diminuer l'importance.

**Le président:** Vous avez indiqué que les fonds proviennent de diverses sources. Vous n'avez pas parlé d'organisations comme le Fonds de diversification de l'économie de l'Ouest, comme l'APECA, comme leurs équivalents québécois et ontarien. Jouent-ils un rôle dans l'industrie touristique ou s'occupent-ils uniquement du secteur manufacturier?

**Mme Ward:** Ils jouent un rôle très important et un rôle qui a changé. Lorsque nous parlons de l'intervention directe sur le marché, ces organisations, et leurs prédécesseurs — comme les Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur — fournissaient des sources directes de financement pour le démarrage des entreprises, des prêts-subsventions et ainsi de suite. Maintenant, elles s'occupent essentiellement de soutien, c'est-à-dire de commercialisation.

L'APECA a une branche de commercialisation qui marche très bien dans sa région touristique. Nous venons de lancer la Tourism Alliance for Northern and Western Canada, un fonds de 50 millions sur trois ans, pour commercialiser et utiliser la technologie qui servira à la mise en marché du tourisme.

**Le président:** Elles jouent un rôle important en ce sens — pour revenir à la question du sénateur Simard — qu'elles représentent l'un des principaux moyens d'assurer au moins une participation fédérale, pour revenir au point qu'il a soulevé à propos des trois paliers de gouvernement, et par conséquent leur participation est-elle essentielle, selon vous?

**Mme Ward:** Elles jouent assurément un rôle de soutien. Le secteur privé n'arrive pas à bien faire certaines choses que les gouvernements font extrêmement bien, comme le développement d'investissements à long terme dans la technologie pour appuyer l'entreprise, par exemple.

**Le président:** Cela est différent du financement du genre d'entreprises dont parlait le sénateur Sylvain.

**Mme Ward:** C'est exact. Et bien que nous ayons eu ce genre de financement direct par le passé, aujourd'hui nous nous tournons vers le gouvernement pour cette infrastructure à long terme — l'ensemble de l'infrastructure «molle» ainsi que de l'infrastructure «dure» — plutôt que de lui demander d'investir 50 millions de dollars dans une entreprise en particulier. Dans certains cas, on continue à faire ce genre d'investissements car autrement certains développements seraient impossibles. On demande alors que cela se fasse avec beaucoup de prudence et pour les bonnes raisons, comme celles que j'ai énoncées plus tôt.

**Le président:** Merci beaucoup pour votre présentation. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de venir nous voir.

**Mme Ward:** Je suis heureuse de constater ce niveau de soutien.

*[Texte]*

**The Chairman:** Can I ask the witnesses from the Canadian Federation of Agriculture to come to the table, please.

Mr. Wilkinson, as I understand it, you have a brief opening statement and then we will proceed to questions.

**Mr. Jack Wilkinson, President, Canadian Federation of Agriculture:** We have a short presentation that is being passed around now. I will highlight a number of the points and then we can move to questions.

Just for those people who are not aware, the Canadian Federation of Agriculture is the predominant general farm organization in the country. Between its provincial organizations, national commodity groups and regional cooperatives, we have membership base of about 200,000 in the farm community. We have, in general terms, a keen interest in the Farm Credit Corporation as to its role and mandate, the Business Development Bank and the need for capital. I will quickly run through a few points on a number of these areas.

Farm Credit Corporation in our mind has a very definite purpose in relationship to agriculture lending. Now that its mandate has been changed somewhat, because of having to run its organization in the black, we view that it is of no significant cost to the taxpayer and that it has a particular role. Commercial lending is very substantive, and credit unions are very substantive, but the credit union system in Canada tends to be much more regional. There are some strong credit unions in the certain parts of the prairies, as well as in Quebec. It is very underdeveloped in Ontario and certain places in the maritimes from an agricultural lending point of view.

With the commercial lending side of things there has been a great deal of consolidation in rural Canada. As far as the expertise that is offered at the branch level in some places, there is a very significant lack of expertise that is available in people's communities with this regionalization of their agriculture loan office. FCC has been able so far to keep that expertise because of its focus mainly on agricultural lending.

We think it is very valuable for a number of reasons. First, we view that it should be a competitive force in the marketplace, should be able to offer, being not-for-profit, terms and portfolios to people and lending instruments that will set the trend and really keep a very competitive force there with commercial lenders in the cooperative system; that it is very important to challenge always the risk parameters. Because agriculture is a high capital business, they tend to lend a higher percentage. They know the industry better than a lot of the commercial lenders, so they will tend to lend up to 75 per cent.

This is very critical in the area of agriculture which is a low-margin and capital-intensive business. It keeps the commercial lenders in that business much more aggressively than they would be otherwise. They tend to be more flexible toward helping

*[Translation]*

**Le président:** Je demanderai aux témoins de la Fédération canadienne de l'agriculture de bien vouloir prendre place.

Monsieur Wilkinson, je crois comprendre que vous avez une brève déclaration préliminaire, après laquelle nous poserons des questions.

**M. Jack Wilkinson, président, Fédération canadienne de l'agriculture:** Nous avons une brève présentation que nous sommes en train de faire circuler. J'en soulignerai certains points, puis nous pourrions passer aux questions.

Simplement à titre d'information pour ceux qui ne le sauraient pas, la Fédération canadienne de l'agriculture est la principale organisation agricole au pays. Elle regroupe des organisations provinciales, des groupements nationaux de production spécialisée et des coopératives régionales et compte environ 200 000 membres dans les milieux agricoles. Dans l'ensemble, nous nous intéressons de près au rôle et au mandat de la Société du crédit agricole, de la Banque fédérale de développement et aux besoins en capitaux. J'aborderai brièvement certains de ces aspects.

Nous considérons que la Société du crédit agricole joue un rôle bien défini dans le domaine du crédit agricole. Comme son mandat vient d'être légèrement modifié, c'est-à-dire qu'elle doit désormais couvrir ses frais, nous considérons qu'elle peut le remplir sans que cela entraîne des coûts importants pour le contribuable et qu'elle a un rôle particulier à jouer. Les prêts commerciaux sont très importants et les coopératives de crédit sont très importantes mais le système de coopératives de crédit au Canada a tendance à être un peu trop régional. Il existe des coopératives de crédit solides dans certaines parties des Prairies et au Québec. C'est un secteur sous-développé en Ontario et dans certaines régions des Maritimes sur le plan du crédit agricole.

En ce qui concerne les prêts commerciaux, on a constaté un important regroupement dans les régions rurales du Canada. En ce qui concerne les compétences offertes par les succursales à certains endroits, on constate que la régionalisation des bureaux de crédit agricole a entraîné une diminution importante de ces compétences dans les collectivités. La SCA a réussi jusqu'à présent à conserver ces compétences parce qu'elle met surtout l'accent sur le crédit agricole.

Nous croyons qu'elle est très précieuse pour un certain nombre de raisons. Premièrement, nous estimons qu'elle devrait offrir une concurrence sur les marchés, des échéances et des portefeuilles de même que des instruments visant à garantir les prêts qui dicteront la tendance et soutiendront vraiment la concurrence des prêteurs commerciaux du secteur coopératif. La Société n'hésite jamais à prendre des risques. L'agriculture étant un secteur à forte intensité de capital, elle a tendance à consentir beaucoup de prêts. Comme la société connaît l'industrie mieux que beaucoup d'institutions financières privées, elle aura tendance à prêter jusqu'à concurrence de 75 p. 100.

C'est très important dans le secteur de l'agriculture qui est une industrie à faible marge de profit et à forte intensité de capital. Cela fait en sorte que les institutions financières privées sont beaucoup plus combatives qu'elles le seraient autrement. Elles

*[Text]*

new farmers get going. I think this is so because of their expertise in analyzing farm business plans. They feel more comfortable taking the risk in that area. We see that there will probably still continue to be some changes in their mandate, that they have a role to serve in the agri-food industry. The whole post-farm-gate activity of value-added, even to the extent of the processing sector, is something we need to invest in very aggressively in the future. We see the FCC as really drawing the commercial lenders into that as well.

With respect to the Business Development Bank, approximately 10 per cent of their loan portfolio is agriculture. Our sense would be the vast majority of that would be in the agri-food industry, so around 10 per cent of the loans and 10 per cent of the loan value. Again, we see that they have a very useful function. When we saw Mr. Manley's statement, we thought that it summarized our thinking better than we would be able to do. The context is that we view that it as having an active role to partner with other commercial lenders. It is, we hope, a more flexible capital, that in fact can do things that other commercial lenders cannot do. To the same extent that we see the FCC involved in the farm community, we see the Business Development Bank related to the agri-food and the larger entrepreneur investments.

The Export Development Corporation was set up for and used by the agriculture industry in trading arrangements under its original mandate. With the new privatization or changes, we sense that it has become somewhat risk-adverse, that it does not work as well as it could for agriculture sales. First of all, our agriculture sales tend to be very low profit-margin sales. Their fee of around 1 per cent is often the profit margin of a number of our export dealers.

From an agriculture point of view, we are reluctant to give all of the profit to the financier of the deal. They tend to be set up for very large sales and an awful lot of agriculture commodities, because of the broad spectrum of countries we are moving it in, and if you are talking of relatively perishable products, the amounts can be small, except in the grain sector and oil seeds where we have huge shipments. If you take something like chilled pork, with a low margin and relatively small volumes in comparison to what these guys are used to dealing with, it does not work very well. We think, quite frankly, a lot could be done about that. There is no reason it has to be so.

International trade in agriculture products is an extremely competitive and aggressive business, and no one has any money. Putting deals together requires a very efficient financing arm. We think their mandate could be changed somewhat to be much more useful for agricultural exports. We desperately need that financial

*[Traduction]*

tendent à être plus flexibles lorsqu'il s'agit d'aider les nouveaux exploitants à se lancer en affaire. Je crois qu'il en est ainsi en raison de leur capacité d'analyser les plans d'entreprises agricoles. Elles se sentent plus à l'aise de prendre des risques dans ce domaine. Nous croyons que d'autres changements seront apportés à leur mandat, qu'elles ont un rôle à jouer dans l'industrie agroalimentaire. Tout le secteur des entreprises para-agricoles à l'extérieur de la ferme qui visent à ajouter de la valeur aux produits, même jusqu'au secteur de la transformation, est un secteur où il faut investir très vigoureusement à l'avenir. Nous croyons que la SAC attirera vraiment les institutions financières privées dans ce créneau également.

En ce qui concerne la Banque fédérale de développement, les prêts agricoles constituent environ 10 p. 100 de son portefeuille de prêt. Selon nous, la grande majorité d'entre eux seraient dirigés dans le secteur agroalimentaire, de sorte que nous parlons d'environ 10 p. 100 des prêts et de 10 p. 100 de la valeur des prêts. Je le répète, nous croyons que la Banque joue un rôle très utile. Lorsque nous avons lu la déclaration de M. Manley, nous en avons conclu que celle-ci résumait mieux notre pensée que nous aurions pu le faire. Nous considérons que la Banque a pour mandat de travailler activement en partenariat avec les institutions financières privées. Il s'agit, nous l'espérons, d'un capital plus flexible qui permet en fait de financer des projets que d'autres prêteurs commerciaux ne sont pas en mesure de financer. Dans la même mesure où nous voyons la SAC participer au financement du secteur agricole, nous voyons la Banque fédérale de développement s'intéresser à l'investissement dans le secteur agroalimentaire de même qu'aux entrepreneurs importants.

En vertu de son mandat initial, la Société pour l'expansion des exportations devait servir à l'industrie agricole aux fins de négociations commerciales. Depuis que son mandat a été modifié, nous avons l'impression qu'elle se garde quelque peu des risques, qu'elle ne travaille pas aussi bien qu'elle le devrait pour les ventes agricoles. Premièrement, les marges de profit de nos ventes à cet égard ont tendance à être très faibles. Les frais d'environ un pour cent correspondent souvent à la marge de profit d'un certain nombre de nos exportateurs.

Du point de vue agricole, nous hésitons à consentir tous les bénéfices à celui qui finance la vente. La Société semble préférer les produits vendus par grosse cargaison et beaucoup de produits agricoles, étant donné le large éventail de pays où nous vendons nos produits; si vous parlez de produits assez périssables, les quantités peuvent être petites, sauf dans le secteur des céréales et des oléagineux où les cargaisons sont énormes. Si vous prenez un produit comme le porc frigorifié dont la marge est faible et dont les volumes sont assez petits comparativement aux produits auxquels elle s'intéresse d'habitude, cela ne fonctionne pas très bien. Nous croyons, en toute franchise, qu'il y aurait beaucoup de choses à faire à cet égard. Il n'y a aucune raison pour qu'il en soit ainsi.

Le commerce international des produits agricoles est un secteur très compétitif et très dynamique et personne n'a d'argent. Pour rassembler les transactions, il faut une capacité de financement très efficace. Nous croyons que son mandat pourrait être modifié de manière à ce qu'elle soit beaucoup plus utile aux exportations

## [Texte]

side in order to move product into a lot of countries. We must have the financial package to go along with it, and the repayment schedule.

The Canadian Commercial Corporation is not a body which producers use directly. It provides negotiations and credit for government-to-government sales. It remains important in accessing sales in countries where this type of trading regime is required. It effectively gets into lines of credit with numerous countries, which is critical for us, but it is not something that we deal with at our end at all.

We are only looking at the agriculture side of it. We are not making any judgment calls at all in the other areas of financing or expertise that it may offer to people.

We will now answer any questions you may have.

**The Chairman:** I have one question, before turning to Senator Angus. In your brief, you say: "The Canadian Federation of Agriculture is in favour of the Farm Credit Corporation's willingness to expand its mandate further into rural lending." That I understand.

You then go on to say that you have concerns over competition. You say that the Business Development Bank has a mandate which is similar to that of the FCC.

On the one hand you, are very clear about why you would favour the continuation of the FCC with respect to farm loans. However, I am unclear as to whether or not you are in favour of the FCC continuing to have the expanded mandate. Even if you favour that mandate, why do we need both a Business Development Bank and the FCC in precisely the same area?

I realize you were probably trying to skate a little; I am trying to take the skating off the table, if I can.

**Mr. Wilkinson:** We were not lobbying very aggressively for the expanded mandate of FCC into that area.

**The Chairman:** In 1993, the mandate of the Farm Credit Corporation was changed. Previously, it could lend only to projects on the farm. Its mandate was expanded to cover projects supported by farmers whether they were on the farm or not; it really became a rural Canadian lending institution.

**Senator Stollery:** Can we have an example of that?

**Mr. Wilkinson:** An agricultural example would be a farmer who decides to expand his business into cleaning and packaging or a small flour mill for a specialty grain market in a local community. Another example would be non-farm participation — an agricultural product from a businessman in the local town.

## [Translation]

agricoles. Nous avons désespérément besoin de cette composante financière pour que nos produits pénètrent dans beaucoup de pays. Il nous faut les crédits correspondants et le calendrier de remboursement.

La Corporation commerciale canadienne n'est pas un organisme qu'utilisent directement les producteurs. Elle s'occupe des négociations et offre du crédit pour les ventes de gouvernement à gouvernement. Elle joue un rôle important au niveau de l'accès aux ventes dans les pays où un tel régime commercial est requis. Dans les faits, elle offre des marges de crédit avec beaucoup de pays, ce qui revêt une importance cruciale pour nous, mais il ne s'agit pas de quelque chose dont nous nous occupons du tout.

Nous ne regardons que la composante agricole. Nous ne portons aucun jugement à l'égard d'autres secteurs de financement ou de compétence qu'elle peut offrir à la population.

Nous répondrons maintenant aux questions que vous voudrez bien nous poser.

**Le président:** J'ai une question avant de céder la parole au sénateur M. Angus. Dans votre mémoire vous dites: «La Fédération canadienne de l'agriculture offre son appui à la Société du crédit agricole qui souhaite étendre davantage son mandat sur le plan du crédit agricole.» Je comprends cela.

Vous poursuivez en disant que vous avez des réserves au sujet de la concurrence qu'elle représente pour les institutions financières. Vous dites que la Banque fédérale de développement a un mandat similaire à celui de la SCA.

D'une part vous n'avez fait planer aucun doute sur les raisons pour lesquelles vous favorisez le maintien du mandat de la SAC en ce qui concerne les prêts agricoles. Cependant, je n'arrive pas à bien comprendre si vous êtes d'accord avec le maintien du mandat élargi de la SAC. Même si c'est le cas, pourquoi avons-nous besoin à la fois de la Banque fédérale de développement et de la SAC dans le même secteur?

Je me rends compte que vous essayiez probablement de tourner légèrement autour du pot; j'essaie de nous débarrasser de la tergiversation, si c'est possible.

**M. Wilkinson:** Nous n'avons pas exercé de pressions très énergiques pour que le mandat de la SAC soit élargi dans ce secteur.

**Le président:** En 1993, le mandat de la Société du crédit agricole a été modifié. Auparavant, elle ne pouvait prêter qu'à des projets réalisés sur la ferme même. Son mandat a été élargi de manière à englober les projets mis de l'avant par les agriculteurs tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs exploitations; la société est vraiment devenue une institution de prêts pour l'ensemble du Canada rural.

**Le sénateur Stollery:** Pouvez-vous me donner un exemple de cela?

**M. Wilkinson:** Il y aurait le cas d'un agriculteur qui décide de se lancer dans le nettoyage et l'emballage ou le minotage de céréales spécialisées. On pourrait donner également comme exemple la participation d'une personne extérieure à l'exploitation agricole — un produit agricole auquel est associé un homme

[Text]

Right now, the legislation requires it to be a post farm activity loan to a farmer.

**Senator LeBreton:** Like a farm gate operation?

**Mr. Wilkinson:** It could be very substantial, though, as well.

**Senator LeBreton:** I was thinking of the cottage wine industry in Niagara.

**Mr. Wilkinson:** The legislation still requires that a farmer make the loan application. I know that the minister would like to drop that part of it, extend it to rural loans.

**Senator LeBreton:** It would cover the farm gate operations then.

**Mr. Wilkinson:** Plus more. As I said, we were somewhat nervous when the FCC changed its mandate. We were worried that the portfolio and the expertise would move away from delivering this targeted service to the farm community, lose its focus, even though there had to be dollars available. If we were going to aggressively proceed into the post farm gate activity, it was unreasonable to assume that the Business Development Bank was going to have that expertise to be able to service it in rural Canada. It was one of those trade-offs.

At that time, historically, the FCC's loan portfolio was relatively low; its yearly loans were down. Because of that, its cost of doing business was relatively high. To get their fixed costs down, either they would have to close a lot of FCC offices or expand their mandate. We were not trying to skate around this. Our sense is that there are different head offices for these two organizations; it may be in the future that there will not have to be two, from an agriculture point of view.

**The Chairman:** The two organizations being the Farm Credit Corporation and the Business Development Bank?

**Mr. Wilkinson:** Yes. There are very few Business Development Banks in rural Canada. They have some big gaps in terms of their locations. FCC has a fairly good spread at this time period. All we are saying is that perhaps 15 years down the road, the expertise may develop in FCC on the agri-food lending side, and from our point of view we would not need the other.

At this time, the agri-food industry tends to be more located in the urban areas. We sense that that is the largest chunk of the loan portfolio for the Business Development Bank. It requires a certain expertise. It will be interesting to watch how the FCC develops its expertise to be able to handle the post farm gate activity. There is no reason to say that they are not doing a reasonably good job, but they really do not have much experience in that as of yet.

**The Chairman:** Too early to make a judgment?

**Mr. Wilkinson:** Yes, I think so.

[Traduction]

d'affaires de la localité. À l'heure actuelle, la loi exige que le prêt soit consenti à un agriculteur pour une entreprise para-agricole à l'extérieur de la ferme.

**Le sénateur LeBreton:** Comme une activité agricole proprement dite?

**M. Wilkinson:** Il pourrait également s'agir de quelque chose de très gros.

**Le sénateur LeBreton:** Je pensais à l'industrie vinicole artisanale dans la région de Niagara.

**M. Wilkinson:** La loi continue d'exiger qu'un agriculteur fasse une demande de prêt. Je sais que le ministre aimerait laisser tomber cette composante de la loi, l'étendre aux prêts agricoles.

**Le sénateur LeBreton:** Elle pourrait englober alors les activités en aval de la ferme.

**M. Wilkinson:** Et plusieurs autres. Je le répète, nous étions quelque peu nerveux lorsque la SAC a modifié son mandat. Nous craignons que le portefeuille et la compétence s'éloignent de la prestation de ce service ciblé aux exploitants agricoles, que la Société perdent de vue son objectif, même s'il fallait offrir du financement. Si nous devons nous consacrer résolument à des activités à l'extérieur des fermes, il était déraisonnable de supposer que la Banque fédérale de développement devait avoir cette expertise pour être en mesure de desservir le Canada rural. Il s'agissait-là d'un de ces compromis.

À cette époque, traditionnellement, le portefeuille de prêts de la SAC était assez limité; ses prêts annuels étaient en baisse. À cause de cela, ses frais d'exploitation étaient assez élevés. Pour abaisser ces coûts fixes, la Société elle devrait soit fermer beaucoup de ses bureaux soit élargir son mandat. Nous n'essayions pas de tourner autour du pot à ce sujet. À notre avis, ces deux organismes ont chacun un siège social; peut-être qu'à l'avenir qu'il ne sera nécessaire d'en avoir deux, d'un point de vue agricole.

**Le président:** Les deux organismes étant la Société du crédit agricole et la Banque fédérale de développement?

**M. Wilkinson:** Oui. La Banque de développement a très peu de succursales dans le Canada rural. Il y a certains trous énormes quant à leur emplacement. Les bureaux de la SAC sont assez bien répartis pour l'instant. Tout ce que nous disons c'est qu'il se peut que d'ici 15 ans la SAC acquière des compétences en matière de prêts dans le secteur des prêts agroalimentaires et que l'autre organisme ne soit plus nécessaire.

À l'heure actuelle, le secteur agroalimentaire a tendance surtout à être situé dans les régions urbaines. Ce champ d'activité représente le gros du portefeuille de prêts de la Banque fédérale de développement et requiert donc certaines compétences spécialisées. Il sera intéressant de voir comment la SCA se dotera des compétences nécessaires pour gérer les prêts consentis à des fins de diversification. Il n'y a aucune raison de croire qu'elle n'accomplisse pas du bon travail; mais elle ne possède pas encore suffisamment d'expérience dans ce domaine.

**Le président:** Il est encore trop tôt pour porter un jugement?

**M. Wilkinson:** Oui, je le crois.

[Texte]

**Senator Angus:** Sir, I would like to focus on EDC if I may. First of all, is it correct to take from your remarks that there is indeed a credit gap in the area of international trade for our agricultural products because of the competitive nature and the low margins you described?

**Mr. Wilkinson:** Yes, and it varies by commodity as well. For example, the Canadian Wheat Board has some ability with its lines of credit to respond relatively quickly to buyers. I know in other commodities outside of that jurisdiction, and obviously it only has the jurisdiction in the prairies, there are sales that are lost because of the inability to put the financing package together quickly enough. There are gaps here that they could do a better job in filling.

**Senator Angus:** It is your view, and that of your association, that there is need for a federal agency of some kind in the international trading area for your industry?

**Mr. Wilkinson:** Yes.

**Senator Angus:** You have focused on the changing nature of the EDC mandate; that it has become more directed, to be self-sustaining, and so on, and that this has caused a direct hit to your sector. Could you give first of all some specific examples, if you can, of deals that have been lost, and so forth. Second, and maybe more importantly given our role here, if you could just outline one or two specific suggestions of how EDC's either mandate needs to be revised, or other directives given, to make it more helpful to your industry.

**Ms Sally Rutherford, Executive Director, Canadian Federation of Agriculture:** We cannot give you specific deals that have been lost. I could not get anybody to cough up that kind of information. We know, for example, that the pork industry, for the most part, does not use the EDC because it simply does not fit their need. That is not to say that they would not be happy to use it and to have a federal body trying to help them achieve their credit needs, their insurance needs. As Jack mentioned, both with respect to profit margins and the size of the shipments that they are working with, the EDC has no particular interest in them. They are simply not set up to deal with that kind of shipment. I gather it is not simply a pork issue; it is a size issue.

**Senator Angus:** Is this a shift?

**Ms Rutherford:** I think this has existed in the past. Speaking for the agricultural industry, the concern is that as the EDC moves into more of a cost-recovery mode, they are essentially focusing their expertise and their operations. It may work very well for General Electric and the kinds of shipments they are making. It does not work very well, I would say, for most primary resource industries that are working on very small margins.

[Translation]

**Le sénateur Angus:** J'aimerais parler de la Société pour l'expansion des exportations. D'abord, vous semblez dire qu'il existe des lacunes sur le plan du financement des échanges agricoles mondiaux, en raison de la concurrence qui existe sur le terrain et des faibles marges que vous avez mentionnées?

**M. Wilkinson:** Oui, et cela varie en fonction des produits. Par exemple, la Commission canadienne du blé peut, grâce à ses lignes de crédit, répondre assez rapidement aux besoins des acheteurs. En ce qui concerne les autres produits qui ne relèvent pas de la compétence de la Commission, puisque celle-ci ne s'étend qu'aux Prairies, je sais qu'on a perdu des contrats de vente parce qu'il était impossible d'obtenir du financement assez rapidement. Il y a des lacunes qu'il faut combler.

**Le sénateur Angus:** Est-ce qu'il faudrait, d'après votre association, créer une agence fédérale qui s'occuperait des échanges agricoles à l'échelle internationale?

**M. Wilkinson:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Vous avez parlé des modifications apportées au mandat de la Société pour l'expansion des exportations; vous avez dit que son mandat était plus précis, qu'elle devait s'autofinancer, et cetera, et que cela a un impact direct sur votre secteur. Premièrement, pouvez-vous nous donner des exemples précis de contrats qui ont été perdus, ainsi de suite. Deuxièmement, et cette question est peut-être plus importante encore compte tenu de notre rôle ici, pouvez-vous nous dire, en nous fournissant un ou deux exemples, comment nous pouvons modifier le mandat de la Société pour qu'elle soit plus utile à votre secteur.

**Mme Sally Rutherford, directeur exécutif, Fédération canadienne de l'agriculture:** Nous ne pouvons pas vous dire quels contrats de vente ont été perdus. Personne ne serait en mesure de fournir ces renseignements. Toutefois, nous savons que, de manière générale, l'industrie du porc n'a pas recours aux services de la Société pour l'expansion des exportations parce que celle-ci ne répond tout simplement pas à ses besoins. Cela ne veut pas dire qu'elle n'aimerait pas pouvoir utiliser ses services et ceux d'un organisme fédéral pour obtenir du financement, de l'assurance. Comme Jack l'a mentionné, la Société pour l'expansion des exportations ne s'intéresse ni aux marges de profit ni à la taille des expéditions de l'industrie du porc. Cela ne présente aucun intérêt pour elle. Et j'imagine que cela ne s'applique pas uniquement à l'industrie du porc. Elle attache de l'importance à la taille des expéditions.

**Le sénateur Angus:** Sommes-nous en train d'assister à un changement d'orientation?

**Mme Rutherford:** Ce n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui inquiète l'industrie agricole, c'est que, en axant de plus en plus ses activités sur le principe du recouvrement des coûts, la Société se trouve en fait à spécialiser ses compétences et opérations. On peut peut-être appliquer ce principe à une entreprise comme la General Electric qui est un gros expéditeur, mais pas à la plupart des industries primaires dont les marges de profit sont minimes.

## [Text]

Our concern is whether it is the Farm Credit Corporation or the Business Development Bank as we see the shift to cost recovery. And nobody has had a big problem with cost recovery. If the EDC is not going to be there to help Canadian industry aggressively seek out and be able to achieve penetration in new markets, then it becomes a question of what it is there for, and that is the same position we have with the Farm Credit Corporation, for example, in rural areas. There is not a lot of rural lending going on from the chartered banks; at least they do not have a particular focus on that. The FCC can lead the way. If they are willing to lead the way, then we are happy to see them there.

**Senator Angus:** I think it comes down to our role, in terms of public policy issues. Witnesses tell us that the EDC is encroaching on their private-sector activities. On the other hand, with respect to your industry, for example — and there are other cases — in terms of stimulating our international balance of trade, it is fundamental that we have something like EDC.

It is for that reason that I was asking you to tell us some of the specific proposed changes to the EDC set-up that you think the government should make.

**Ms Rutherford:** I cannot give you anything very specific right now in terms of specific changes that we would want, but we could certainly try to address that.

**Senator Angus:** It is quite common that people go back and send us a letter or something, and we would love to have that. It would be very helpful.

**Mr. Wilkinson:** We will check with some of our member organizations as to the details of what they would suggest and try to get that information to you.

**Senator Angus:** I do not know if it applies to the farming sector, but for some other small businesses who are export-oriented, very much in a competitive environment as farming people are, it is the time, the red tape, and so on. I am sure there must be some specific suggestions you could give us which would lend a little more clout.

**Mr. Wilkinson:** Just to go further on the point that Sally was making, we are not advocating government agencies for the sake of government agencies, particularly when you move to cost-recovery. There is no subsidized interest rate for farmers under any of the loan portfolios the federal government has; there is no intrinsic value there unless they can offer service.

Quite frankly, I do not have a great deal of time for the whining from the major commercial chartered lenders. They really want their cake and to eat it too. The mandate of FCC is a not-for-profit corporation, and they are still whining about government's intrusion into their business.

## [Traduction]

Donc, on se demande si c'est la Société du crédit agricole ou la Banque fédérale de développement qui va venir en aide aux agriculteurs maintenant que le principe du recouvrement des coûts prend de plus en plus d'importance. Un principe, d'ailleurs, qui ne semble pas poser de problème majeur. Or, si la Société pour l'expansion des exportations n'est pas en mesure d'aider l'industrie canadienne à pénétrer de nouveaux marchés, on se demande alors quel est son rôle. Il en va de même pour la Société du crédit agricole, par exemple, dans les régions rurales. Les banques à charte n'accordent pas beaucoup de prêts aux agriculteurs. Du moins, elles ne se concentrent pas tellement sur ce type de prêts. La Société du crédit agricole peut jouer un rôle actif dans ce domaine. Si elle est prête à le faire, nous en serons très heureux.

**Le sénateur Angus:** Je crois que nous avons un rôle à jouer dans ce domaine, sur le plan de la politique gouvernementale. Certains témoins affirment que la Société pour l'expansion des exportations empiète sur les activités du secteur privé. Toutefois, en ce qui concerne votre industrie, par exemple — et il y a d'autres cas — il est important d'avoir un organisme comme la Société pour améliorer notre balance commerciale à l'échelle internationale.

C'est pour cette raison que je vous ai demandé de nous dire quels changements précis le gouvernement devrait apporter au mandat de la Société pour l'expansion des exportations.

**Mme Rutherford:** Je ne peux pas vous le dire à l'instant même. Mais nous pourrions y réfléchir.

**Le sénateur Angus:** Il arrive souvent que les témoins nous envoient une lettre après leur comparution. Nous aimerions bien connaître votre avis là-dessus. Cela nous serait très utile.

**M. Wilkinson:** Nous consulterons certains de nos membres à ce sujet et essaierons de vous transmettre ces renseignements.

**Le sénateur Angus:** Je ne sais pas si cela s'applique au secteur agricole, mais pour certaines autres petites entreprises qui oeuvrent dans le domaine de l'exportation, un domaine fort compétitif, ce qui leur nuit, ce sont les délais, les formalités administratives, et ainsi de suite. Je suis sûr que vous avez des suggestions bien précises à faire dans ce domaine.

**M. Wilkinson:** Pour revenir à ce que disait Sally, nous ne préconisons pas la création d'organismes gouvernementaux pour la forme, surtout dans un contexte de recouvrement des coûts. Les agriculteurs ne bénéficient pas de taux d'intérêt bonifiés de la part du gouvernement fédéral. Ces organismes ne sont utiles que dans la mesure où ils peuvent offrir des services.

En toute honnêteté, je n'ai pas beaucoup de temps à consacrer aux plaintes des grandes banques à charte commerciales. Elles veulent le beurre et l'argent du beurre. La Société du crédit agricole est une société à but non lucratif et malgré cela, elles continuent de se plaindre de l'intervention du gouvernement dans leurs affaires.

[Texte]

For example, with respect to crop insurance, in some provinces they demand that you have crop insurance to secure the loan, but they will not lend anything on crop insurance. You can hand them a \$50,000 or a \$100,000 or \$200,000 contract for crop insurance, and they will not lend you a nickel unless you have the equity base to back up the loan. In Ontario, when the farm community started up an agriculture commodity corporation that lends out solely on the corp insurance contract, they whined and they whined, and then they got back in the business.

Our view is that these entities are only useful if they are going to aggressively pursue the mandate they are given. We get very nervous when the board or the business enterprises are given this mush mandate so they can go after profit centres. Well, they must remember that they have a mandate to fulfil that is not being done by other people and they should not always try to expand it; just figure out how to do it better and service your clientele. That is our preference.

**Senator Angus:** We look forward to receiving some specific things that would help your sector with EDC.

**Senator Sylvain:** I gather from what you said that you do not really care very much where the money comes from, as long as somebody puts up the money so that these people can continue with their business. It can come from the private sector or the FCC, as long as somebody looks after the agriculture segment, particularly that part of it which is small?

**Mr. Wilkinson:** There is money and there are terms. Philosophically, as a farm organization, we like cooperatives, we like credit unions, we like caisses populaires. We like to have some control from a domestic point of view of some of the tools. We need friendly money in the agriculture community; we need money that understands what we have to do, has quick turn around and service.

You could say that the FCC right now no longer fulfils a role, because there are enough credit unions and commercial lenders out there. My question to you is: Will the competition disappear as well. For example, they offer a loan at 75 per cent on equity, the commercial lenders normally are around 50 or 60 per cent. They tend to set the rates aggressively. The commercial lenders tend to match. They also tend to bring out some new programs, the competition follows. I would be very nervous if the FCC pulled out of the system. We would lose.

What is the FCC costing the federal government right now? Nothing. If the FCC is not costing the federal government any money, and the same with some of these other organizations, we hope they will keep their mandate focused to serve our clientele well. I am not sure if you were hinting that since I do not care

[Translation]

Dans le domaine de l'assurance-récolte par exemple, les banques dans certaines provinces exigent que l'agriculteur possède une assurance-récolte qui servira de garantie de prêt; toutefois, elles ne sont pas disposées à lui fournir cette assurance-récolte. Vous pouvez leur donner 50 000, 100 000 ou 200 000 dollars en guise d'assurance-récolte, elles ne vous prêteront pas un centime si vous n'avez pas d'avoirs pour garantir le prêt. En Ontario, lorsque les agriculteurs ont mis sur pied une société de produits agricoles qui s'occupait uniquement de fournir de l'assurance-récolte, elles se sont plaintes à n'en plus finir avant de se lancer dans ce marché.

Nous estimons que ces organismes ne sont utiles que dans la mesure où ils remplissent le mandat qui leur est conféré. Nous devenons très nerveux lorsque des conseils ou des entreprises se voient confier ce genre de mandat ridicule pour qu'ils puissent se lancer à la poursuite des centres de profit. Ils ne doivent pas oublier qu'ils ont un mandat à remplir, un mandat qui leur est propre et qu'il ne faut pas toujours chercher à élargir. Ils devraient plutôt s'attarder à améliorer les services qu'ils offrent aux clients. C'est ce que nous préconisons.

**Le sénateur Angus:** Nous espérons que vous allez nous fournir des recommandations précises sur la façon dont la Société pour l'expansion des exportations pourrait aider votre secteur.

**Le sénateur Sylvain:** Je présume, si je me fie à vos propos, ce n'est pas tellement la source de financement qui importe, mais plutôt que quelqu'un vous fournisse l'argent dont vous avez besoin pour poursuivre vos activités. Les fonds peuvent provenir du secteur privé ou de la Société du crédit agricole, du moment que l'on s'occupe du secteur agricole, surtout des petits exploitants. C'est cela qui est important, n'est-ce pas?

**M. Wilkinson:** Il y a des fonds et il y a des conditions. En tant qu'exploitation agricole, nous aimons faire affaire avec les coopératives de crédit, les caisses populaires. Nous voulons avoir un certain contrôle, à l'interne, sur certains des outils. Nous avons besoin du financement d'institutions qui comprennent notre secteur, qui sont en mesure de répondre rapidement à nos besoins et de nous fournir des services.

On pourrait dire que la Société du crédit agricole n'a plus tellement d'utilité actuellement puisqu'il y a suffisamment de coopératives de crédit et d'institutions de prêt privées. Je me demande si la concurrence va finir elle aussi par disparaître. Par exemple, il y a des coopératives de crédit qui consentent des prêts jusqu'à concurrence de 75 p. 100 de l'avoir propre, tandis que les institutions de prêt consentent habituellement des prêts jusqu'à concurrence de 50 ou de 60 p. 100 de l'avoir propre. Les coopératives de crédit ont tendance à fixer des taux compétitifs, et les institutions de prêt les imitent. Elles ont aussi tendance à offrir de nouveaux programmes, ce qui encourage la concurrence. Je serais très inquiet si la Société du crédit agricole cessait d'offrir ces services. Nous serions perdants dans cette affaire.

Combien coûte la SCA au gouvernement fédéral à l'heure actuelle? Rien. Étant donné qu'elle ne coûte rien au gouvernement fédéral, comme c'est le cas de certains autres organismes, nous espérons qu'elle continuera d'exercer un mandat bien précis dans le but de bien servir ses clients. Je ne sais pas si, par vos propos,

[Text]

where my money comes from therefore I do not care whether I borrow from the Canadian Imperial Bank of Commerce or a credit union or FCC.

**Senator Sylvain:** What led me to that particular question is one line on page 4 where you talk about "inappropriate competition". Would you expand on that and tell me what is inappropriate competition as far as you are concerned?

**Ms Rutherford:** We see the FCC for example, the EDC even, essentially as an insurer, as being there to lead the way, not to completely fill the market. As Jack said, we were a little nervous about the expansion of the FCC's mandate — that is the institution we are most familiar with — because we do not want them to take over the entire rural lending market. If they are going to with the expansion of their mandate, again, see themselves as being profit generating to the detriment of credit unions or chartered banks in rural areas, then that is inappropriate. We want the credit unions there; we want the chartered banks there. But we believe that the FCC has a role to play in setting the tone for lending in rural areas, just as we believe that the EDC can set the tone in working in the export market.

**Senator Sylvain:** What you are looking for really is a market leader?

**Ms Rutherford:** Yes.

**Senator Sylvain:** The terms that are offered by the FCC are more advantageous normally, I think Mr. Wilkinson said?

**Ms Rutherford:** The interest rates are not, but the terms are often more advantageous.

**Senator Sylvain:** The terms as opposed to interest rates. What you are saying is the FCC worked better when it stuck to being a farmer's banker, if you will, rather than the rural area, where now it has spilled over and it is competing with your other institutions?

**Mr. Wilkinson:** I think we would have to say that the verdict is not out on that yet. It was only very recently that they got into the expanded mandate. I cannot think off the top the number of millions dollars of loans, but it is really small.

They may be the major mortgagor on a farm. Suppose the farmer wants to do a post farm gate activity that is moderate in size. It makes sense to be able to stay with the same lender. Its first progression, I think, will be the farm family in that farm business. I believe their thinking is that they will develop enough expertise to do that next expansion. I think that makes very practical sense in most cases. We see that as a real plus to be able to offer that to their client base.

Part of the problem with FCC's relatively narrow mandate is they can only take mortgages. If I wanted to buy a piece of machinery, I would end up going some place else. They are not

[Traduction]

vous étiez en train de laisser entendre que, comme la source de financement importe peu, cela n'a pas tellement d'importance si j'obtiens un prêt de la Banque canadienne impériale de commerce, d'une coopérative de crédit ou de la Société du crédit agricole.

**Le sénateur Sylvain:** Si j'ai posé cette question, c'est parce que vous parlez à la page 5 de «concurrence déloyale». Pouvez-vous nous dire ce que vous entendez par cela?

**Mme Rutherford:** Pour nous, la Société du crédit agricole, et même la Société pour l'expansion des exportations, est essentiellement un assureur; elle doit servir de guide, non pas s'emparer du marché. Comme Jack l'a dit, l'élargissement du mandat de la Société du crédit agricole nous inquiète — c'est l'institution avec laquelle nous sommes davantage familiers — parce que nous ne voulons pas qu'elle exerce une mainmise sur le marché des prêts dans les régions rurales. Si le fait d'élargir le mandat de la Société a pour but de permettre à celle-ci de générer des profits au détriment des coopératives de crédit ou des banques à charte dans les régions rurales, alors nous ne pouvons l'accepter. Nous voulons continuer d'avoir accès aux coopératives de crédit, aux banques à charte. Toutefois, nous estimons que la Société du crédit agricole a un rôle à jouer au chapitre des prêts agricoles, tout comme nous croyons que la Société pour l'expansion des exportations a un rôle à jouer dans le domaine de l'exportation.

**Le sénateur Sylvain:** En fait, vous cherchez un chef de file?

**Mme Rutherford:** Oui.

**Le sénateur Sylvain:** Les conditions offertes par la Société du crédit agricole sont habituellement plus avantageuses, n'est-ce pas ce que M. Wilkinson a dit?

**Mme Rutherford:** Les taux d'intérêt ne sont pas plus intéressants, mais les conditions de prêt le sont souvent.

**Le sénateur Sylvain:** Les conditions par opposition aux taux d'intérêt. Ce que vous dites, c'est que la Société du crédit agricole était plus efficace lorsque son rôle consistait uniquement à accorder du financement aux agriculteurs et non aux collectivités rurales, où elle livre maintenant concurrence aux autres institutions?

**M. Wilkinson:** Il est encore trop tôt pour nous prononcer. Son incursion dans ce domaine est très récente. Je ne peux pas vous dire combien de millions de dollars sont accordés sous forme de prêts, mais le montant est minime.

Elles peuvent constituer le principal débiteur hypothécaire. Supposons que l'agriculteur veut diversifier ses activités, quoique de façon modeste, en les étendant à l'extérieur de son exploitation. Il est logique qu'il s'adresse à la même institution de prêt. Il va d'abord chercher, comme premier objectif, à diversifier les activités de l'exploitation familiale. Il va essayer de se doter des compétences nécessaires pour passer à cette prochaine étape. C'est logique, dans la plupart des cas. Il est avantageux pour les institutions de prêt d'offrir des services de ce genre à leurs clients.

Une partie du problème tient au mandat relativement étroit de la Société du crédit agricole. Elle peut uniquement fournir du crédit hypothécaire. Si je voulais acheter du matériel, je

[Texte]

yet a full-service lender. We will have to wait and judge the verdict as to whether they are doing an appropriate job in their new expanded mandate. Indications are that it is not bad so far.

**Senator Bosa:** My question, although it may not be relative to the subject that we have been discussing, is: What is the relationship between the Canadian Federation of Agriculture and the Wheat Board? Also, now that the Crow rate has been eliminated, do you know whether there are accusations against Canada of subsidizing exports.

I had a conversation with Senator Conrad Burns, a Republican from Montana, and he told me that Canadians are selling wheat, cattle and pork to the U.S. at below cost of production. I am just wondering whether there is any truth to that?

**Mr. Wilkinson:** There is some truth that we have sent agriculture product down to the U.S. at below cost of production. It was not subsidized or dumped. It is just that the farmer was selling product to the United States at below his cost of production and losing money doing it.

There are times when people from the U.S. say things that I have a lot of trouble with. They are very aggressive free traders until you start doing business in their backyard, and then they whine considerably about the uncompetitive advantage that we have.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, when Senator Argue was the minister responsible for the Wheat Board and when Senator Olson was the leader of the government in the Senate, they often talked about the cost of production, selling below the cost of production. I have never been able to find out, and I asked this question directly to them: What is the cost of production.

**Mr. Wilkinson:** Cost of production, as you I am sure are aware, would vary from one farm to the other, because everybody has a different cost in businesses. However, there tend to be averages.

The supply-managed commodities have a much more sophisticated system to calculate their cost of production, for example, milk.

Many times the deregulated commodities are sold at below say a farmer's cost of production due to the competition in the international marketplace. It is the same with small retailers. They have to meet the marketplace. Sometimes they, as well, move product at below cost, hopefully for a very short time period. In my opinion, that is not dumping, although the Americans like to refer to it as that. On beef, hogs and wheat, there is absolutely none of that taking place under the current system, because there are no programs in effect in places for those commodities moving into the U.S.

[Translation]

m'adresserais à une autre institution. Elle ne fournit pas encore toute la gamme des services financiers. Nous devons attendre avant de pouvoir dire si elle remplit bien son nouveau mandat. Jusqu'ici, elle se débrouille assez bien.

**Le sénateur Bosa:** Je souhaite poser cette question, bien qu'elle ne se rapporte pas directement au sujet dont nous avons débattu: Quel est le rapport entre la Fédération canadienne de l'agriculture et la Commission canadienne du blé? Également, maintenant que le tarif du nid-de-Corbeau a été éliminé, savez-vous si le Canada est accusé de subventionner les exportations?

Au cours d'une conversation que j'ai eue avec le sénateur Conrad Burns, républicain du Montana, j'ai appris que les Canadiens vendent du blé, du bétail et du porc aux États-Unis à un coût inférieur à celui de la production. Je me demande simplement si c'est vrai?

**M. Wilkinson:** C'est vrai, en partie, parce que nous avons exporté des produits agricoles aux États-Unis à un coût inférieur à celui de la production. Ces produits n'étaient pas subventionnés et n'ont pas fait l'objet d'un dumping. C'est simplement que l'agriculteur vendait des produits aux États-Unis à un coût inférieur à son coût de production et que, ce faisant, il perdait de l'argent.

Il arrive parfois que des Américains disent des choses que j'ai beaucoup de mal à accepter. Ils sont très agressifs en matière de libre-échange jusqu'à ce que l'on commence à faire des affaires dans leur cour; à ce moment-là, ils ne cessent de se lamenter au sujet de l'avantage non concurrentiel que nous avons.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, lorsque le sénateur Argue était ministre responsable de la Commission canadienne du blé et lorsque le sénateur Olson était leader du gouvernement au Sénat, ils parlaient souvent du coût de production, de la vente en dessous du coût de production. Je leur ai posé cette question directement: qu'est-ce que le coût de production? Je n'ai jamais réussi à le savoir.

**M. Wilkinson:** Vous savez sans aucun doute que le coût de production varie d'une ferme à l'autre, étant donné que le coût d'exploitation varie également. Toutefois, on tend vers certaines moyennes.

Le calcul du coût de production des produits soumis à la gestion de l'offre, comme par exemple le lait, est beaucoup plus complexe.

Souvent, les produits déréglementés sont vendus en dessous du coût de production de l'exploitant en raison de la concurrence sur le marché international. La même chose s'applique aux petits détaillants. Ils doivent se tailler une place sur le marché et parfois, ils vendent également le produit en dessous du coût de production, pratique qui, espérons-le ne dure que très peu de temps. À mon avis, il ne s'agit pas de dumping, bien que les Américains aiment le dire. En ce qui concerne le boeuf, le porc et le blé, rien de cela n'est possible sous le régime actuel, car aucun programme ne s'applique à ces produits exportés aux États-Unis.

[Text]

**Senator Stollery:** Chairman, I was a bit taken aback by this business of the Export Development Corporation and the 1 per cent margins. This sounds very unusual. For example, a farmer has too much of a product and wants to clear it out. Hence, there is a very small margin involved. One per cent sounds like no margin, basically.

How does that work with the financing? I would like to just know a little more about that. How can that possibly work?

**Ms Rutherford:** This is not our particular area of expertise, but we do know, for example, that in moving pork they use private insurers and private lenders, that they have a system that works for them now. It does not work as well as they would like it to. They would like, in some respects, to be able to use EDC, but with the red tape and the fees that are charged, it just does not meet their ability to cover the margins.

I was told that the margin on grain shipments quite often is very small, even with respect to large shipments. The problem becomes the same. Where people do see an opportunity with EDC is in using the EDC as the bargaining chip, being able to form partnerships with private insurers, with private credit institutions, to try to be the glue that holds it all together. That is a real opportunity because right now it appears that the EDC is too expensive for a lot of the commodities to use.

**Senator Stollery:** That is not a commercial arrangement. Under the heading Export Development Corporation, these are not commercial arrangements. This is something else that I do not really understand, because if you are going to sell some pork, 10,000 tonnes of pork, this is not a commercial arrangement. I do not understand it. I do not get it.

**The Chairman:** You said that the FCC has a good distribution system, a lot of offices in rural Canada. You commented that the Business Development Bank does not. I understand that. You commented also that the FCC has a very good knowledge of the agricultural business, is in very much the embryonic learning stage, what Senator LeBreton called the post-farm-gate business, and I think you also said that the Business Development Bank is strong in the agri-food business, has developed that expertise.

That leads to my question: Logically, why would you not make those two organizations into one? There appears to be no overlap on the distribution system, no overlap in the area of expertise and considerably, quite conceivably — this is hypothesis — some significant operating efficiencies in the sense that you have two head offices, two organizations, plus access to more capital, as Senator LeBreton says. What is your reaction to that idea?

**Mr. Wilkinson:** I am not sure that I would agree with the premise that you have overlapping in offices.

**The Chairman:** No, I am sorry, I said you do not have overlapping of offices.

[Traduction]

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, j'ai été un peu surpris par cette histoire de la Société pour l'expansion des exportations et par les marges de 1 p. 100. Cela semble très inhabituel. Par exemple, un agriculteur veut écouler un produit qu'il a en excédent. Sa marge de profit est, par conséquent, très faible. Une marge de 1 p. 100 est pratiquement nulle.

Qu'est-ce que cela donne en matière de financement? J'aimerais en savoir un peu plus à ce sujet. Comment cela peut-il marcher?

**Mme Rutherford:** Il ne s'agit pas de notre domaine particulier d'expertise, mais nous savons, par exemple, que pour la vente du porc, ils font appel à des assureurs et des prêteurs privés; ils ont un système qui semble fonctionner pour eux pour l'instant, mais il ne fonctionne pas aussi bien qu'ils le souhaiteraient. Ils aimeraient, à certains égards, pouvoir faire appel à la SEE, mais compte tenu de tous les papiers et des frais que cela représente, ils ne sont pas en mesure de récupérer les marges en question.

J'ai appris que la marge sur les chargements de céréales est très souvent peu élevée, même s'il s'agit de chargements importants. Le problème qui se pose est le même. Les gens se rendent compte de ce que représente la SEE: elle leur sert de monnaie d'échange, elle leur permet de créer des partenariats avec des assureurs et des établissements de crédit privé et grâce à elle, tout fonctionne. C'est une véritable occasion, car pour l'instant, il semble que pour beaucoup de produits, le recours à la SEE soit trop coûteux.

**Le sénateur Stollery:** Ce n'est pas une entente commerciale; la Société d'expansion des exportations ne signifie pas qu'il s'agit d'ententes commerciales. C'est quelque chose d'autre que je ne comprends pas vraiment, car si vous vendez du porc, 10 000 tonnes par exemple, ce n'est pas une entente commerciale. Je ne le comprends absolument pas.

**Le président:** Vous avez dit que la SCA dispose d'un bon système de distribution, de nombreux bureaux dans les régions rurales du Canada. Vous avez également souligné que ce n'est pas le cas de la Banque fédérale de développement. Je le comprends. Vous avez également observé que la SCA connaît très bien le monde de l'agriculture, commence à comprendre ce que le sénateur appelle les activités complémentaires à l'extérieur de l'exploitation et je crois que vous avez également dit que la Banque fédérale de développement occupe une position de force dans l'agroalimentaire, qu'elle a acquis une telle expertise.

Cela m'amène à la question que je veux vous poser: logiquement, pourquoi ne fusionneriez-vous pas ces deux organismes? Il semble qu'il n'y a pas de chevauchement en ce qui concerne le système de distribution, ni non plus dans le domaine de l'expertise et il est fort concevable — c'est une hypothèse — que l'efficacité de l'exploitation s'en trouverait améliorée, puisque vous avez deux sièges sociaux, deux organismes, sans compter l'accès à davantage de capital, ainsi que le dit le sénateur LeBreton. Qu'en pensez-vous?

**M. Wilkinson:** Je ne crois pas que je suis d'accord avec l'hypothèse du chevauchement des bureaux.

**Le président:** Non, je suis désolé, j'ai dit qu'il n'y avait pas chevauchement dans ce cas-là.

[Texte]

**Mr. Wilkinson:** Just meld the two organizations together?

**The Chairman:** For which there would clearly be synergies at the head office but probably not in the field.

**Mr. Wilkinson:** My concern, if you melded those two organizations together, would be whether you were able to maintain the same structure.

**The Chairman:** Would the farm focus be lost.

**Mr. Wilkinson:** Yes. It is an interesting question that we could spend some time on. From our point of view, depending on how far you go with the FCC post gate farm gate, a decision at some point has got to be made. Either you give that mandate to the FCC and you dump the ten per cent loan portfolio out of the business development, or you do another arrangement. It makes no sense to continue competing in the same market. We have no complaint about that.

We did not want to make a value judgment on FCC as of yet, because it is too early to tell how well they are doing the job. I would revisit that down the road.

**The Chairman:** That I fully understand. I absolutely understand why you don't want to lose the farm focus. If there were any reorganization done, you would have to maintain that. Given exactly as you put it, the expanding mandate is moving the two organizations so close together — I am just saying this off the top of my head — but instinctively it seems to me one ought to look seriously at putting them together.

Given some of the observations you made on the experience your members have had with banks, and because this committee deals with banks and, indeed, credit unions in a whole variety of contexts, are there any other observations you want to make either on the chartered banks or on credit unions in general, even necessarily going beyond the terms of reference of this morning?

**Mr. Wilkinson:** The credit union system — and I am not as knowledgeable on that as I should be. I know there are some mandate problems and some legislation problems — I do not know how much of that is under provincial jurisdiction versus federal. I think there is a fair amount is provincial. However, in Ontario there is really next to no credit union system within the agriculture side. They have, as I understand it, some operating problems. The four or five that are involved in agriculture are almost working outside of the rules of their credit union as to the portions of portfolio and how much can be in agriculture. I think most of that is provincial.

**The Chairman:** In Ontario. In the west that would not be true.

**Mr. Wilkinson:** Agreed. I think most of that is under provincial jurisdiction. I think the banking community works best when it has to compete with other than itself. They need a good dose of credit unions sprinkled in the system. They are

[Translation]

**M. Wilkinson:** Simplement fusionner les deux organismes?

**Le président:** Cela donnerait lieu à un mouvement de synergies au siège social, mais probablement pas sur le terrain.

**M. Wilkinson:** Si l'on fusionnait ces deux organismes, je me demande si l'on pourrait maintenir la même structure.

**Le président:** L'importance accordée à l'exploitation agricole disparaîtrait-elle?

**M. Wilkinson:** Oui. C'est une question intéressante sur laquelle nous pourrions passer quelque temps. À notre avis, il faut décider à un moment donné si l'on confie à la SCA les activités complémentaires à l'extérieur de l'exploitation. Il s'agit soit de lui confier ce mandat, soit d'abandonner le portefeuille de prêts de 10 p. 100 du développement, soit de prendre d'autres mesures. Il ne sert toutefois à rien de continuer à se livrer concurrence sur le même marché. Nous n'avons rien à redire à cet égard.

Nous ne voulons toutefois pas porter un jugement de valeur sur la SCA pour l'instant, car il est trop tôt pour savoir si elle s'en sort bien. Je me pencherai sur cette question un peu plus tard.

**Le président:** Je le comprends fort bien. Je comprends parfaitement pourquoi vous ne voulez pas voir disparaître l'importance accordée à l'exploitation agricole. S'il fallait effectuer une réorganisation, il faudrait continuer à mettre l'accent sur l'exploitation. D'après ce que vous avez dit, l'expansion du mandat rapproche tellement les deux organismes — je le dis comme ça — instinctivement, qu'il me semble que l'on devrait sérieusement envisager de les fusionner.

Compte tenu de certaines des observations que vous avez faites à propos de l'expérience de vos membres avec les banques, et comme ce comité traite des banques et, en fait, des coopératives de crédit, dans tout un éventail de contextes, avez-vous d'autres observations à faire au sujet des banques à charte ou des coopératives de crédit en général, même si vous devez, pour ce faire, dépasser le cadre de l'audience de ce matin?

**M. Wilkinson:** Le système des coopératives de crédit — je n'ai pas autant de connaissances que je le devrais à ce sujet. Je sais que certains problèmes de mandat et d'ordre législatif se posent — je ne sais pas dans quelle mesure cela relève de la compétence provinciale par rapport à la compétence fédérale. Je crois que cela relève surtout de la compétence provinciale. Toutefois, en Ontario, il n'y a pratiquement pas de réseau de coopératives de crédit du côté de l'agriculture. Elles ont, d'après ce que je peux comprendre, certains problèmes d'exploitation. Les quatre ou cinq qui s'intéressent à l'agriculture le font en-dehors de leurs propres règles relatives aux pourcentages du portefeuille qui peuvent être consacrés à l'agriculture. Je pense que la plupart de cela relève de la compétence provinciale.

**Le président:** En Ontario, oui; dans l'Ouest, ce serait différent.

**M. Wilkinson:** Je suis d'accord. Je pense que la plupart de cela relève de la compétence provinciale. Je crois que les banques fonctionnent mieux quand elles doivent soutenir la concurrence avec des organismes qui ne sont pas des banques. Elles ont besoin

[Text]

profit centres, and they do not make any bones about it. If they did not have to be in a rural community, if it was not giving the right return on investment, they would be out of there quicker than a dirty shirt. They have their shareholders and they expect to make 20 per cent return. We work differently in the farm community; five or six per cent return, and we are happy campers. I am not being flippant about that.

They are going to keep shrinking, and I do not know how a bank manager can offer expertise in low-density areas. It is a real problem. He has trucking companies, he has farmers, he has small business people. He cannot specialize, so it gets down to how much equity you have, what is your cash flow, and do you have a good off-farm income, or send it away to a regional office that can evaluate the paperwork. The FCC still has not quite had to do that to the same degree.

**The Chairman:** That makes sense. What you are really saying is that the banks need to have competitors other than banks; in other words, there is not adequate competition if it is five chartered banks or six chartered banks?

**Mr. Wilkinson:** If it was six chartered banks instead, yes. We sometimes want to make sure that FCC does not become a sixth chartered bank.

**The Chairman:** Which is as much a culture issue as anything else, correct?

**Mr. Wilkinson:** Yes.

**The Chairman:** Thank you Ms Rutherford and Mr. Wilkinson.

The committee adjourned.

[Traduction]

de pas mal de coopératives de crédit dans le système. Ce sont des centres de profit et elles n'hésitent pas à le dire. Si elles n'ont pas à fonctionner dans une collectivité rurale, si cela ne leur procure pas un bon rendement du capital investi, elles n'y restent tout simplement pas. Leurs actionnaires s'attendent à des rendements de 20 p. 100. Nous travaillons de manière différente dans la collectivité agricole; les taux de rendement s'élèvent à 5 ou 6 p. 100, et nous en sommes satisfaits. Je ne le dis pas avec désinvolture.

Elles vont continuer à reculer et je ne sais pas comment un directeur de banque peut fonctionner dans les régions à faible densité. C'est un véritable problème. Il traite avec des compagnies de camionnage, avec des agriculteurs, avec la petite entreprise. Il ne peut pas se spécialiser, si bien que la décision se prend à partir des capitaux propres dont vous disposez, de votre marge brute d'autofinancement, si vous avez un bon revenu extra-agricole; sinon il envoie le tout à un bureau régional qui se charge d'évaluer ces données. Pour l'instant, la SCA n'a jamais eu à le faire à un tel degré.

**Le président:** C'est logique. Ce que vous dites en fait, c'est que les banques doivent avoir des concurrents qui ne sont pas des banques; en d'autres termes, il ne s'agit pas d'une concurrence satisfaisante lorsqu'il y a cinq ou six banques à charte?

**M. Wilkinson:** S'il y avait six banques à charte à la place, oui. Nous voulons parfois nous assurer que la SCA ne devienne pas une sixième banque à charte.

**Le président:** Il s'agit autant d'une question de culture que d'autre chose, n'est-ce pas?

**M. Wilkinson:** Oui.

**Le président:** Merci madame Rutherford et monsieur Wilkinson.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Tourism Industry Association of Canada:*

Debra Ward, President.

*From the Canadian Federation of Agriculture:*

Jack Wilkinson, President;

Sally Rutherford, Executive Director.

*De l'Association de l'industrie touristique du Canada:*

Debra Ward, présidente.

*De la Fédération canadienne de l'agriculture:*

Jack Wilkinson, président;

Sally Rutherford, directrice générale.

LA1  
YCU  
-B18



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, October 31, 1995

Issue No. 43

### **Thirty-sixth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le mardi 31 octobre 1995

Fascicule n° 43

### **Trente-sixième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus

Bosa

\* Fairbairn, P.C.

(or Graham)

Kelleher, P.C.

Kolber

LeBreton

\* Lynch-Staunton

(or Berntson)

Meighen

Oliver

Perrault, P.C.

Stollery

Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus

Bosa

\* Fairbairn, c.p.

(ou Graham)

Kelleher, c.p.

Kolber

LeBreton

\* Lynch-Staunton

(ou Berntson)

Meighen

Oliver

Perrault, c.p.

Stollery

Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 31, 1995  
(55)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:03 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, Perrault, P.C. and Stratton (6)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Hervieux-Payette, P.C. and Stewart.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Credit Union Central of Canada:*

Bill Knight, Vice-President, Government Affairs.

*From the Canadian Exporters' Association:*

Mark Drake, President;

Vanessa Hammond, Vice-President, Business Development;

James D. Moore, Vice-President, Policy.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of Crown financial institutions.

Mr. Knight made an opening statement and answered questions.

Mr. Drake made an opening statement and then along with Ms Hammond and Mr. Moore answered questions.

At 12:00 noon, the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 31 octobre 1995  
(55)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 03, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, Perrault, c.p., et Stratton. (6)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Hervieux-Payette, c.p., et Stewart.

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De la Société canadienne de crédit coopératif limitée:*

Bill Knight, vice-président, Affaires gouvernementales.

*De l'Association des exportateurs canadiens:*

Mark Drake, président;

Vanessa Hammond, vice-présidente, développement des affaires;

James D. Moore, vice-président, politiques.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

M. Knight fait une déclaration et répond aux questions.

M. Drake fait une déclaration et, de concert avec Mme Hammond et M. Moore, répond aux questions.

À midi, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 31, 1995

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:00 a.m., to continue its study on the state of the financial system in Canada (study of Crown financial institutions).

**Senator Michael Kirby (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Senators, today we continue our study of federal financial institutions. Our first witness this morning is Mr. Bill Knight.

I will take this opportunity to congratulate Mr. Knight because, effective tomorrow, he becomes the new chief executive officer of the Credit Union Central of Canada. Mr. Knight, please proceed.

**Mr. Bill Knight, Vice-President, Government Affairs, Credit Union Central of Canada:** This morning is no small test of our tenacity after the emotional ups and downs of last night's referendum in Quebec. However, I am pleased to be here with the committee. The credit unions across Canada have been wrestling with this subject area for some time now. Good public policy is crucial to good governance in Canada. We look forward to the input of this committee in developing a substantive model which deals the major issues facing financial institutions across the country.

The Credit Union Central of Canada has more than 900 independent financial cooperatives operating at the community level and organized into provincial centrals. The provincial centrals act as liquidity pools and trade associations, and they own and control the Canadian central which carries the national liquidity pool and trade association functions.

The national central has well over 4 million members and an asset base of approximately \$46 billion. We run parallel, in English Canada, to Des Jardins in the province of Quebec.

Today, all governments are all facing the drying up of national funds in the ever-relenting pursuit of getting our debt and deficits under control. In the second term of the previous administration, governments, particularly at the national level, began moving toward restraining national programs while still needing to deal with social security, pensions, health care delivery and cost-sharing on the national level. After 1993, the new federal administration, through the honourable Minister of Finance Paul Martin, set a target of 3 per cent of GMP and a \$25 billion target for the debt.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 31 octobre 1995

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit ce jour, à 10 heures, afin de poursuivre son examen de l'état du système financier canadien (étude des institutions financières de la Couronne).

**Le sénateur Michael Kirby (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Sénateurs, nous reprenons aujourd'hui notre examen de l'état des institutions financières fédérales. Notre premier témoin de ce matin est M. Bill Knight.

J'aimerais profiter de l'occasion pour féliciter M. Knight car il sera, à compter de demain, le nouveau directeur général de la Société canadienne de crédit coopératif limitée. Monsieur Knight, vous avez la parole.

**M. Bill Knight, vice-président, affaires gouvernementales, Société canadienne de crédit coopératif limitée:** Le programme de ce matin met durement à l'épreuve notre ténacité, étant donné les montagnes russes émotionnelles que l'on a vécues hier soir avec le référendum au Québec. Je suis néanmoins heureux d'être ici parmi les membres du comité ce matin. Les caisses de crédit de tout le Canada se débattent avec cette question depuis quelque temps déjà. De bonnes politiques publiques sont essentielles à une bonne administration au Canada. C'est avec beaucoup d'impatience que nous attendons la participation du comité ici réuni à l'élaboration d'un solide modèle qui traitera des principales questions auxquelles les institutions financières de tout le pays font aujourd'hui face.

La Société canadienne de crédit coopératif limitée réunit plus de 900 coopératives financières indépendantes oeuvrant au niveau communautaire et organisées à l'intérieur de centrales de caisses de crédit provinciales. Ces centrales provinciales jouent le rôle de réserves de liquidités et d'associations professionnelles, et ce sont elles qui possèdent et contrôlent la centrale canadienne qui est responsable des fonctions réserve de liquidités et association professionnelle à l'échelle nationale.

Cette centrale nationale réunit bien au-delà de quatre millions de membres et dispose d'un actif de près de 46 milliards de dollars. Nous sommes dans le Canada anglais le pendant de Desjardins, au Québec.

Aujourd'hui, tous les gouvernements sont confrontés à l'épuisement des fonds nationaux dans la poursuite sans répit de la réduction de nos dettes et déficits. Dans le courant du deuxième mandat de l'administration précédente, les pouvoirs publics, surtout au niveau national, ont commencé à tendre vers un resserrement des programmes nationaux tout en devant continuer de s'occuper de sécurité sociale, de pensions, de prestation de soins de santé et de partage des coûts au niveau national. Après 1993, la nouvelle administration fédérale a, sous l'honorable Paul Martin, ministre des Finances, fixé comme objectif pour la dette 3 p. 100 du PNB et 25 milliards de dollars.

## [Texte]

The drive to reach those targets has essentially seen the state withdrawing from its involvement in the economy of society as a whole. However, as a second component, there has been a new and interesting acceleration of the role of government programming where, since about 1987, we have seen a significant move toward a government financial portfolio in society worth several billions of held through the Crown corporations or near agencies of the federal government.

We are not here today to say that that is absolutely wrong or right, but rather to flag it for the committee and to offer our cooperation in working through the significant impacts of government financing on loans and Crowns within the country.

Prior to 1989, there was in the marketplace an incredibly successful program, the Small Business Loans Program, which continues to be very cost-effective administratively. Another successful program is the Farm Improvement Loans Act. To compliment the Honourable Minister of Agriculture Ralph Goodale, he has recently improved its technical and administrative delivery capacity. In those two programs alone, the Government of Canada is now backing a portfolio of about \$15 billion in terms of the lending capacity.

If you add to that the Export Development Corporation's new ventures, Western Economic Development and ACOA, although each program is delivered with some differences, the Government of Canada has developed a major portfolio out there in the marketplace.

Our questions is this: Do we have, as the Auditor General asked in his recent report, the mechanisms to ensure that we have a regulatory regime not dissimilar to the one that we face in the private marketplace?

Although we are in a competitive marketplace, all of you are fully aware from your other studies on financial institutions, that we are in a thorough regulatory regime. For example, we must make loss provisions and meet certain equity requirements under the Bank of International Settlement rules.

The federal government, with each of its different components of departments and Crowns, has had to get off the back of the Consolidated Revenue Fund and to quit treating it like a magic wand because that ability no longer exists. Also, the government is being told to get out there and service a particular clientele, and so their lending practices have gone way up.

The Minister of Industry's request for a thorough review is very timely from our vantage point. From a public policy vantage, we need some time to ensure that the control mechanisms are in place whenever the federal government acts as a financial institution on any front.

## [Translation]

La poussée visant la réalisation de ces objectifs a amené l'État à se retirer de l'économie de la société dans son ensemble. Cependant, un deuxième élément est qu'il y a eu un nouveau rôle et une accélération de ce rôle pour le gouvernement en matière de programmes, et l'on constate depuis 1987 un déplacement vers un portefeuille financier du gouvernement dans la société, d'une valeur de plusieurs milliards de dollars, qui est détenu par les pouvoirs publics fédéraux par le biais de sociétés de la Couronne ou d'organismes quasi étatiques.

Nous ne sommes pas venus ici aujourd'hui pour dire si cela est bon ou mauvais, mais plutôt pour y sensibiliser le comité et pour offrir notre collaboration dans l'examen des ramifications importantes du financement du gouvernement sur les prêts et les institutions de la Couronne dans tout le pays.

Avant 1989, il y avait dans le marché un programme formidable, le programme de prêts aux petites et moyennes entreprises, qui continue d'être très rentable sur le plan administratif. Un autre programme qui a donné de bons résultats est celui créé en vertu de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles. Nous aimerions d'ailleurs féliciter l'honorable Ralph Goodale, ministre de l'Agriculture, qui en a récemment amélioré son aspect prestation technique et administration. En vertu de ces deux seuls programmes, le gouvernement du Canada appuie un portefeuille d'environ 15 milliards de dollars pour ce qui est de la capacité de prêt.

Si vous ajoutez à cela les nouvelles initiatives de la Société pour l'expansion des exportations, notamment la Diversification de l'économie de l'Ouest et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), même s'il y a des différences dans l'exécution de ces deux programmes, le gouvernement du Canada a, sur le marché, un portefeuille de taille.

Notre question est la suivante: avons-nous, comme l'a demandé le vérificateur général dans son récent rapport, les mécanismes nécessaires pour nous assurer d'un régime de réglementation qui ne soit pas dissemblable de celui qui existe sur le marché privé?

Même si nous oeuvrons à l'intérieur d'un marché concurrentiel, vous tous savez, d'après vos autres études sur les institutions financières, que nous sommes assujettis à un régime réglementé. Par exemple, il nous faut constituer des provisions pour pertes et satisfaire certaines exigences en matière d'équité en vertu des règles de la Banque des règlements internationaux.

Le gouvernement fédéral, avec chacune de ses composantes de ministères et de sociétés d'État, doit laisser le Trésor tranquille et arrêter de le traiter comme une baguette magique, car la capacité qu'il avait n'est plus là. Le gouvernement se fait par ailleurs dire qu'il lui faut se lancer et offrir des services à une clientèle donnée, et ses pratiques en matière de prêts ont donc beaucoup changé.

La demande d'un examen approfondi de la situation faite par le ministre de l'Industrie arrive selon nous à point nommé. D'un point de vue politique publique, il nous faut du temps pour veiller à ce que les mécanismes de contrôle soient bien en place pour toutes les situations où le gouvernement fédéral agit en tant qu'institution financière.

## [Text]

As an example, the Farm Credit Corporation has been given a new mandate, under its legislation, to get into secondary lending. In the past, in rural Saskatchewan, the FCC, in conjunction with the credit union system in particular, has been able to provide an important service to farmers. When witnesses from the Canadian Federation of Agriculture appear here, they will likely confirm that supportive role of FCC. Historically, primary, long-term lending has been provided related to the very dirt of the farm. That mandate is changing now to include all kinds of secondary lending.

This raises some difficulties for credit unions which have worked and stayed in those rural communities providing operating loans. Now the Farm Credit Corporation can use their credit base, although they are not a deposit-taking institution and cannot meet those rules, to either undercut or compete with the local credit union.

On the other hand, on a number of fronts, we are quite prepared to seek some partnering with the Farm Credit Corporation in terms of some project financing, particularly on larger projects. Our dilemma is that we do not know the mandate of these institutions. What are the micro-financial controls being practised as the federal government gets into this whole new arena of lending? Where are the limitations upon product delivery by the private sector versus the public sector? Is there a master plan at the federal government level?

Let me use an old example here from way back in my history. I, at one time, did a lot of work with Crown corporations in the province of Saskatchewan. At the national level, we were always bewildered that there seemed to be no coherent holding corporation to oversee the Crowns and their mandates and where they were going and what they were doing. At one point in about 1980, the question was raised with us whether anyone at the national level even knew how many Crowns existed.

The nature of our economy in recent years has meant that a number of Crowns, including even CN, are moving into the publicly-traded arena. The number of Crown agencies needing to be managed or overseen has shrunk. However, the mandates of a number of other Crowns has vastly expanded. Can the government move from that aspect to one of overseeing their operations and ensuring that their mission statements are being accomplished?

We in the credit union system have been very involved historically across the rural areas of Saskatchewan, Manitoba, Alberta and in the interior of B.C. We reiterate our strong desire to work with this committee and with the federal government as a whole as it develops public policy.

## [Traduction]

En tant qu'exemple, la Société du crédit agricole (SCA) s'est vu attribuer un nouveau mandat en vertu de sa loi constitutive, celle d'accorder des prêts secondaires. Par le passé, dans les régions rurales de la Saskatchewan, la SCA, conjointement avec le système de caisses de dépôt en particulier, a toujours offert d'importants services aux agriculteurs. Lorsque les représentants de la Fédération canadienne de l'agriculture comparaitront devant vous, ils vous confirmeront sans doute ce rôle de soutien de la SCA. Historiquement, les prêts primaires à long terme ont toujours visé la terre proprement dite. Or, le mandat de la SCA est en train de changer pour inclure toutes sortes d'activités de prêts secondaires.

Cela pose quelques difficultés pour les caisses de crédit qui ont travaillé et sont restées dans ces localités rurales offrant aux résidents des prêts d'exploitation. Aujourd'hui, la Société du crédit agricole peut utiliser son crédit, même si elle n'est pas une institution de dépôt et ne peut pas remplir les conditions à cet égard, pour concurrencer la caisse de crédit locale ou passer en dessous d'elle.

D'un autre côté, sur plusieurs fronts, nous sommes tout à fait prêts à rechercher un certain partenariat avec la Société du crédit agricole pour le financement de différents projets, notamment les plus gros. Notre dilemme est que nous ne savons pas quel est le mandat de ces institutions. Quelles sont les mesures de contrôle micro-financiers au moment où le gouvernement fédéral se lance dans cette nouvelle arène de financement de prêts? Quelles sont les limites en matière de livraison de produits par le secteur privé par opposition au secteur public? Existe-t-il au niveau du gouvernement fédéral un plan maître?

Permettez-moi d'utiliser ici un vieux exemple tiré de mon expérience personnelle. À une époque, j'ai fait beaucoup de travail en Saskatchewan avec des sociétés de la Couronne. Au niveau national, nous étions toujours abasourdis de constater qu'il n'existait pas de société de holding cohérente chargée de surveiller les sociétés de la Couronne et leur mandat et de savoir ce qu'elles faisaient et dans quels domaines. À un moment donné, en 1980, il me semble, on nous a même demandé s'il y avait quelqu'un au niveau national qui savait combien il y avait de sociétés de la Couronne.

La nature de notre économie au cours des dernières années a été telle qu'un certain nombre de sociétés d'État, et même CN, ont évolué un à point tel qu'elles sont maintenant cotées à la bourse. Le nombre de sociétés de la Couronne devant être gérées ou surveillées a rétréci. Cependant, le mandat d'un certain nombre d'autres sociétés d'État s'est de beaucoup élargi. Le gouvernement peut-il passer de ce mode de fonctionnement à un autre où il surveille leurs activités et veille à ce que leurs énoncés de mission soient exécutés?

Nous autres du système des caisses de crédit avons historiquement été très actifs dans les régions rurales de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Alberta et de l'intérieur de la Colombie-Britannique. Nous tenons à confirmer notre ferme désir de travailler avec le comité ici réuni et avec le gouvernement fédéral dans son ensemble dans l'élaboration de la politique publique.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Knight, may I ask you about your holding company idea. I understand the Saskatchewan model with which you are familiar, but were you talking about a holding company that would act as the holding company for the four federal government financial institutions we are talking about today, or for all federal Crown corporations? If so, what sort of functions do you think could be centralized? For example, could the treasury function of all of them be centralized? Or do you see this holding company fulfilling a control function for regulatory purposes?

**Mr. Knight:** It would certainly start as a control for regulatory purposes and for setting the general objectives of the government.

In terms of the treasury aspect, my instinct would be to go slow because each of those institutions is large enough to have its own culture. The process could begin but very slowly, using treasury and the committee on Crowns as the focus point to start to pull that together. However, I would see an immediate move on the regulatory side and a gradual shifting of budgets and other administration toward one central mechanism.

**The Chairman:** Is it fair to say that you believe the federal financial institutions are not as tightly regulated — perhaps not regulated at all — compared to the private sector firms which are in the same business?

**Mr. Knight:** We are still in discussions to pull together some terms with our people on the ground in the lending and loan portfolio areas. We have some real complications when the Crowns get into the whole lending area. Leaving aside the regulatory point for now, the Crown corporation will generally set the value of the farm, of the dirt and the buildings. They will do an assessment where they may be carrying the loan — perhaps a local or other financial institution is carrying a loan or mortgage on that material — on a long-term basis. They will then move in sometimes to do a valuation of the kind of equity required to buy another half-section. They work on both aspects, the valuation and the lending over and above the primary mortgage which is on the farm.

In that mix, some discipline is required. It may not be popular to talk about this because farmers are always happy to get the money; however, the farmer could be in peril if things are not properly sorted out. The lender, too, could be at risk if it becomes over-extended.

As the Farm Credit Corporation has moved into all kinds of secondary financing, there is a need for a micro-regulatory regime to oversee that purpose. That is no different than it is for the Export Development Corporation or other agencies. If they are going to be in the marketplace, for their own self-protection they should jump the hurdles, just as the financial institutions of Canada do.

[Translation]

**Le président:** Monsieur Knight, puis-je vous poser quelques questions au sujet de votre idée de compagnie de holding? Je comprends le modèle saskatchewanais que vous connaissez, mais parliez-vous d'une société de holding qui agirait en tant que société de holding des quatre institutions financières du gouvernement fédéral dont on discute aujourd'hui, ou de l'ensemble des sociétés d'État fédérales? Dans l'affirmative, quel genre de fonctions devraient selon vous être centralisées? Par exemple, la fonction trésorerie de toutes ces sociétés devrait-elle être centralisée? Ou bien pensez-vous que cette société de holding devrait jouer un rôle de contrôleur à des fins de réglementation?

**M. Knight:** Au départ, en tout cas, cela pourrait servir d'organisme de contrôle à des fins de réglementation et d'établissement d'objectifs généraux pour le gouvernement.

En ce qui concerne l'aspect Trésor, je dirais, instinctivement, qu'il faudrait y aller lentement, car chacune de ces institutions est suffisamment importante pour avoir sa propre culture. Le processus pourrait être enclenché, mais très lentement, en utilisant le Trésor et le comité chargé d'examiner les sociétés d'État comme point de départ pour réunir tous les différents éléments. J'envisagerais cependant des changements immédiats du côté de la réglementation et une modulation graduelle des budgets et d'autres aspects administratifs dans le sens d'un système centralisé.

**Le président:** Serait-il juste de dire que vous estimez que les institutions financières fédérales ne sont pas aussi étroitement réglementées — et peut-être qu'elles ne le sont pas du tout — que les sociétés privées oeuvrant dans le même domaine?

**M. Knight:** Nous discutons toujours avec nos gens sur le terrain de conditions à envisager dans le domaine des prêts et des portefeuilles de prêts. Cela nous crée vraiment des complications que les sociétés d'État interviennent dans tout le domaine des prêts. Laisant pour l'instant de côté l'aspect réglementation, la société d'État établit généralement la valeur de la ferme, du terrain et des bâtiments. Elle fait une évaluation dans les cas où elle finance le prêt — peut-être qu'une institution locale ou autre finance un prêt ou une hypothèque sur le matériel — à long terme. Dans certains cas, elle fait une estimation des avoirs qu'il faudrait pour acheter un autre demi-lot. Elle s'occupe des deux aspects, soit l'évaluation et l'accord d'un prêt en plus de l'hypothèque primaire sur la ferme.

Il faut, dans ce mélange, une certaine discipline. Ce ne sera peut-être pas très populaire d'en parler, car les agriculteurs sont toujours heureux d'avoir l'argent. Cependant, ces mêmes agriculteurs pourraient être en péril si les choses ne sont pas bien organisées. Le prêteur pourrait lui aussi se retrouver dans une situation risquée s'il dépasse les limites de ce qu'il peut financer.

La Société du crédit agricole s'étant lancée dans toutes sortes d'activités de financement secondaires, il importe que tout cela soit couvert par un régime de micro-réglementation. C'est la même chose que pour la Société pour l'expansion des exportations et d'autres. Si ces sociétés vont se lancer sur le marché, elles devraient, pour leur propre protection, franchir les différents obstacles, tout comme c'est le cas des institutions financières du pays.

**[Text]**

That may be an oversimplification, but if government agencies are going to move into the marketplace, they should, at a minimum, jump the hurdles like the rest of us. They may well be able to do it. The problem is that we do not know, and now larger amounts of money are involved.

If, for example, taking the macro numbers, there is a total of \$20 billion out on loans, and assuming a 5 per cent loss provision in a country as economically and geographically diverse as Canada, what do you think Mr. Martin's reaction will be to those numbers?

Now is the time to come to terms with that and to ensure we have a handle on it. The Farm Credit Corporation has historically played a fundamental role in lending related to dirt. We want to avoid it being forced, in three to five years, to suddenly and completely withdraw from that farm market with no alternatives. If we get a handle on this now, we can work out a mechanism to ensure that they are meeting those requirements.

**The Chairman:** Your concern is that if the FCC got in trouble, the reaction of the government might be to withdraw the program entirely because it is not organized properly to deal with the same loan loss provisions as every other financial institution?

**Mr. Knight:** That is right.

**The Chairman:** You talked about the FCC. I expect that the credit union movement in Western Canada understands the FCC better than anyone except farmers. Three years ago the mandate of the FCC was enlarged in order that it could get into all kinds of related businesses beyond the farm gate. Has that resulted in the FCC effectively going into competition with the credit union in the west?

**Mr. Knight:** Yes, it has, and with mixed reactions from us, frankly. We have not been in the least intimidated by competition from other financial institutions, including banks. We take the position that we will meet the competition and, if we cannot, we will improve to do so.

However, when it comes to the Farm Credit Corporation, it is a little bit frustrating. Our preference is to partner with them. We have many meetings with the management of FCC. We have no difficulty getting together out there, particularly on the prairies, to discuss a number of these issues. However, there is some difficulty with the FCC getting into the operating loans area.

As an example, in the height of the downturn of the agriculture economy, the credit union movement had a lease operation called Agri-Finance out of Winnipeg which backs the leases of farm machinery for farmers. We have done this for years. Through the worst of times we have been in that marketplace to ensure that producers have farm equipment with which to operate. We have done that successfully. There is a commitment between the

**[Traduction]**

Je simplifie peut-être trop les choses, mais si des organismes gouvernementaux vont se lancer sur le marché, alors ils devraient, au minimum, être tenus de franchir les mêmes obstacles que nous. Peut-être qu'ils y parviendront. Le problème est que nous ne le savons pas et qu'il est question ici de sommes considérables.

Si, par exemple, pour prendre des chiffres macros, il y a un total de 20 milliards de dollars en prêts, et en prenant l'hypothèse de provisions pour pertes de 5 p. 100 dans un pays aussi économiquement et géographiquement diversifié que le Canada, quelle sera selon vous la réaction de M. Martin à ces chiffres?

C'est maintenant qu'il faut cerner le problème et être certain d'être à la hauteur. La Société du crédit agricole joue depuis longtemps un rôle fondamental dans le domaine de l'octroi de prêts pour l'achat de terres. Nous voulons éviter qu'elle se trouve tout d'un coup au bout de trois ou cinq ans obligée de se retirer complètement du marché agricole sans qu'il y ait de solution de rechange. Si nous parvenons à bien délimiter les choses dès maintenant, nous pourrions veiller à l'instauration d'un mécanisme tel que les exigences seront rencontrées.

**Le président:** Ce que vous craignez, c'est que si la SCA se trouvait en difficulté, le gouvernement réagisse en supprimant carrément le programme, la Société du crédit agricole n'étant pas organisée de la même façon que les autres institutions financières en matière de provisions pour pertes. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**M. Knight:** C'est exact.

**Le président:** Vous avez parlé de la SCA. J'imagine que le mouvement des caisses de crédit dans l'Ouest canadien comprend mieux la SCA que quiconque, exception faite des agriculteurs. Il y a trois ans, le mandat de la SCA a été élargi de façon à lui permettre de se lancer dans toutes sortes d'autres activités à l'extérieur de la ferme proprement dite. Cela a-t-il résulté en une situation où la SCA est en concurrence directe avec les caisses de crédit dans l'Ouest?

**M. Knight:** Oui, et je vous dirais, bien franchement, que nous sommes partagés là-dessus. Nous n'avons pas du tout été intimidés par la concurrence en provenance d'autres institutions financières, y compris les banques. Notre position est que nous sommes en mesure d'affronter la concurrence et qu'advenant le contraire, nous apporterons les améliorations nécessaires.

Cependant, en ce qui concerne la Société du crédit agricole, c'est un petit peu frustrant. Notre préférence serait que nous soyons partenaires avec elle. Nous avons souvent des réunions avec la direction de la SCA. Nous n'avons aucun mal à nous rencontrer avec eux, surtout dans les Prairies, pour discuter de nombre de ces questions. Cependant, là où il y a un problème, c'est lorsque la SCA veut se lancer dans le domaine des prêts d'exploitation.

Je vais vous donner un exemple. Au creux de la crise de l'économie agricole, le mouvement des caisses de crédit a lancé un programme de bail appelé Agri-Finances, qui était administré à Winnipeg et qui garantissait les baux pour des machines agricoles pour les agriculteurs. Nous faisons cela depuis des années. Dans les pires périodes, nous avons été là dans le marché pour nous assurer que les agriculteurs disposent du matériel dont ils avaient

*[Texte]*

producer and ourselves which has made it a successful business. We are used to competing with other large lending institutions for that business. There is a relationship between us, the dealers and the farmers.

Now, because FCC is under so much pressure to meet its own bottom line as an institution, it is going after that kind of business in the very markets in which we have always been doing that. That is a real difficulty for us. It is not that we will not sit down and work with them on this. However, it is one thing to talk about partnering, and another thing to get down to the nitty-gritty of what partnering means and what role each partner is to play.

**The Chairman:** Should the FCC go back to its original mandate, pre-1992?

**Mr. Knight:** I am not sure that it can entirely do that. It must define its new mandate. It is too general now. The initial mandate of the FCC was to finance farmers who wished to extend their grain production business into, for example, grain drying or turning barley into beer.

We were a little apprehensive about how far that would go. That mandate has now been extended to cover a whole range of financing operations by the Farm Credit Corporation. That is what we mean by defining the mandate and its limitations.

**Senator Hervieux-Payette:** I find it strange to hear you talking about new regulations at this point in time when people are saying that government should get out of the business of regulation.

With regard to the rationale of maintaining all these Crown corporations, is there enough competition in the private sector that we can withdraw some of these things from the field? Are we complementary? Where are we in the global picture?

Before we ask ourselves to regulate, control or whatever, why do we not ask ourselves whether it is still useful for us to be in that business or whether we are just duplicating or whether there is another mechanism for risk-sharing.

I believe that all of these programs are a risk-sharing arrangement. Sometimes we go through the banks with programs like Small Business Loans, and sometimes we go through a Crown corporation such as the Export Development Corporation. It is our role to determine the best mechanism in which to act as partners but to play the role that we are best able to play and to let the private sector do its job.

The compensation aspect is important because, when there are not enough players, it is not to the advantage of those who are taking loans. On the other hand, is there a preferred model for the delivery of these risk-sharing arrangements?

*[Translation]*

besoin pour fonctionner. Nous avons très bien réussi. Il y a entre les producteurs et nous-mêmes un engagement tel que cela réussit. Nous avons l'habitude de concurrencer d'autres institutions de prêts importantes dans ce secteur. Il y a une relation entre nous-mêmes, les représentants et les agriculteurs.

Aujourd'hui, la SCA étant elle-même aux prises avec des pressions voulant qu'elle atteigne son propre seuil de rentabilité en tant qu'institution, elle cherche à percer dans les marchés qui ont traditionnellement été les nôtres. Cela nous pose de gros problèmes. Ce n'est pas que nous nous refusons à nous asseoir et à travailler avec elle là-dessus. Cependant, c'est une chose de parler de partenariat et c'en est une autre de discuter dans le détail de ce que signifie le partenariat et du rôle qui reviendra à chacun.

**Le président:** La SCA devrait-elle reprendre son mandat original, celui d'avant 1992?

**M. Knight:** Je ne suis pas certain qu'elle puisse faire tout à fait cela. Elle doit définir son nouveau mandat. Celui-ci est aujourd'hui trop général. Le mandat initial de la SCA était d'offrir du financement aux agriculteurs désireux d'élargir leur activité agricole pour aller par exemple au-delà de la production céréalière en se lançant dans le séchage du grain ou dans la fabrication de bière à partir de leur orge.

Nous craignons l'ampleur que cela allait prendre. Ce mandat a depuis été élargi pour englober toute une gamme d'opérations financières. C'est à cela que nous songeons lorsque nous parlons de définir son mandat et ses limites.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Je trouve étrange que vous parliez de nouvelles règles à une époque où les gens disent que le gouvernement devrait arrêter de réglementer.

Pour ce qui est du bien-fondé du maintien de toutes ces sociétés d'État, y a-t-il dans le secteur privé suffisamment de concurrence pour que l'on puisse retirer certains de ces organismes du terrain? Les différents éléments sont-ils complémentaires? Où nous situons-nous dans le tableau d'ensemble?

Avant de se demander si l'on devrait réglementer, contrôler ou autre, pourquoi ne se demanderait-on pas s'il est toujours utile pour nous d'oeuvrer dans ce domaine, s'il n'y a pas tout simplement double emploi et s'il n'existe pas un autre mécanisme de partage des risques?

Je pense que tous ces programmes sont des arrangements de partage des risques. Parfois, on passe par l'intermédiaire des banques, avec des programmes tel celui des prêts aux petites et moyennes entreprises, et parfois l'on recourt à une société d'État comme la Société pour l'expansion des exportations. Notre rôle est de déterminer le meilleur mécanisme par le biais duquel agir en tant que partenaire, mais de jouer le rôle que nous sommes le mieux en mesure de jouer et de laisser le secteur privé faire son travail.

L'aspect compensation est important, car lorsqu'il n'y a pas un nombre suffisant de joueurs, ce n'est guère avantageux pour ceux et celles qui consentent des prêts. D'un autre côté, y a-t-il un modèle privilégié pour l'exécution de ces arrangements de partage des risques?

[Text]

**Mr. Knight:** The mandate could certainly be reviewed as to how the end product is delivered. For example, if you are going to provide a lending capacity for producers related to the farmland, could you do it through the present financial institutions?

All private financial institutions would probably jump and say, "Oh, of course." If you speak to producers, you would find out that the dilemma has been ensuring that they have those loans in the worst of times. The Farm Credit Corporation and our organization are probably two of the biggest short-term landowners in the province of Saskatchewan because of the collapse in grain prices.

It is not as simple to do the categorizing and say, "Let us get out of that Crown and move into a complete private sector operation." It would take a considerable amount of time to determine the terms, the guarantees and the assurances needed concerning lending practices.

As a deposit-taking institution, we have a fairly tight regulatory regime. We are probably a bit unique in the sense that we do not genuflect to those who say, "Let's deregulate". We certainly like to re-regulate as we go along. What is ironic is that we now have competitors who do not jump through those same regulatory hoops, and I am not referring to the banks but to the federal government.

**Senator Hervieux-Payette:** I take it you would like to have a more level playing-field?

**Mr. Knight:** What we would like to see is a set of similar rules across the piece in terms of the discipline that brings to the market. If they are to get into lending, then it should be a tight operation.

I am quite familiar with the goings-on of the House of Commons Finance Committee, as well as its Industry Committee. I have been through the reports of several auditors-general. I believe we even set up a post of controller-general. Many of these mechanisms turned out to be quite effective in terms of the management of departments. However, when we come to the commercial areas, it has never been clear how to micromanage them to ensure that there are certain disciplines to lending practices, et cetera. From a public policy point of view, that is the challenge we are looking at here today.

**The Chairman:** I understand you are concerned about the Farm Credit Corporation competing with you directly. You also seemed to say something else when you said that you and the FCC became the biggest short-term landholders after grain prices went down. Is the credit union movement and the FCC more tolerant — and I am not sure that "tolerant" is the right word — but are you more willing to engage with a farmer who is in financial trouble in doing a workout situation than are the chartered banks? That is what I inferred from your comments. Is that what you were saying?

[Traduction]

**M. Knight:** Le mandat pourrait certainement être réexaminé pour voir comment le produit final est livré. Par exemple, si vous allez accorder des réserves de crédit aux producteurs en fonction des terres, pourriez-vous le faire en passant par les institutions financières existantes?

Toutes les institutions financières privées bondiraient sans doute en disant: «Oh, bien sûr». Si vous parlez aux producteurs, vous constaterez que le problème a toujours été celui d'assurer qu'ils aient ces prêts lorsque les choses ne pouvaient pas aller plus mal. La Société du crédit agricole et notre organisation sont sans doute les deux plus importants propriétaires terriens à court terme de la Saskatchewan à cause de l'effondrement des prix du grain.

Il n'est pas si facile que cela d'établir des catégories et de dire: «Sortons de là et optons pour une formule qui relève entièrement du secteur privé». Il faudrait beaucoup de temps pour déterminer les conditions, les garanties et les assurances nécessaires pour les différentes pratiques de prêt.

En tant qu'institution de dépôt, nous sommes assujettis à une réglementation assez serrée. Nous sommes sans doute quelque peu particuliers en ce sens que nous ne faisons pas de gèneflexion devant ceux qui disent: «Qu'on dérèglemante». Nous sommes favorables à une dérèglementation progressive. Ce qui est ironique, c'est que nous avons aujourd'hui des concurrents qui n'ont pas à faire les mêmes contorsions sur le plan réglementation, et je ne parle pas ici des banques, mais du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Si j'ai bien compris, vous aimeriez avoir un terrain de jeu plus égal, n'est-ce pas?

**M. Knight:** Ce que nous aimerions voir, c'est un ensemble de règles semblables pour tout le monde, étant donné la discipline que cela assurerait dans le marché. Si quelqu'un veut se lancer dans l'octroi de prêts, alors il faut que les règles soient bien claires.

Je connais assez bien le fonctionnement du comité des finances de la Chambre des communes, ainsi que du comité de l'industrie. J'ai examiné les rapports de plusieurs vérificateurs généraux. Je pense qu'on a même créé un poste de contrôleur général. Nombre de ces mécanismes se sont avérés très efficaces pour ce qui est de la gestion des ministères. Cependant, dans le domaine commercial, on n'a jamais trop bien su comment les «micro-gérer» pour s'assurer qu'il y ait la discipline requise sur le plan pratiques de prêts, et cetera. Sur le plan politique gouvernementale, le défi réside en cela.

**Le président:** Si j'ai bien compris, vous craignez que la Société du crédit agricole vous livre directement concurrence. Vous avez dit, par ailleurs, que vous-même et la SCA étiez devenus les plus gros propriétaires terriens à court terme après la chute des prix du grain. Le mouvement des caisses de crédit et la SCA sont-ils plus tolérants — mais je ne suis pas certain que le terme «tolérant» soit le bon —, êtes-vous plus prêt à vous engager auprès d'un agriculteur en difficulté pour vous arranger avec lui que ne le sont les banques à charte? C'est ce que j'ai déduit des commentaires que vous avez faits. Vous ai-je bien compris?

[Texte]

**Mr. Knight:** As a credit union, we are resident in the community. We are not going anywhere in the sense that we are in that community. During the farm recession, in a number of communities where other financial institutions withdrew, we worked to set up credit union operations. We tried to handle operating loans for farmers, small business and the community. The community had to buy in, too. Both ourselves and the FCC have a long history in dealing with this. There is no question that when it comes to specific items, we look forward to sitting down with them to try to work out ways to enhance what is out there.

Since the FCC's mandate comes from the federal government, while we receive ours from the community, there was nothing to be done during the last recession but to ride it out with the local communities.

**Senator Stratton:** Mr. Chairman, can you tell me what your question means?

**The Chairman:** I was trying to understand Mr. Knight's implication concerning the time when grain prices went down and many farmers got in trouble with their loans. I understood that the Farm Credit Corporation and the Credit Union Central were more willing to avoid calling the loans than were the chartered banks. I understood his answer to my question to be that they were more willing to do that and that they hung in there in many rural communities when a number of the major banks were closing branches and withdrawing from the community.

That is what I heard you saying, Mr. Knight. Is that correct?

**Mr. Knight:** Essentially, that is correct. However, I do not think you can paint a black and white picture of it.

**Senator Kolber:** I think you are talking about apples and oranges, with respect, Mr. Knight.

**The Chairman:** I asked him two different questions, senator.

Mr. Knight, would you comment on the loan work-out situation? I also heard you say that the banks were more inclined to call the loans while you people were more inclined to try to work out the situation as opposed to calling the loans. Is that correct?

**Mr. Knight:** No. I think it is very difficult to provide hard evidence in that regard. I have been asking the Crowns to provide hard evidence and accountability. The private financial institutions with their competitive natures should be called upon to do that as well.

Since we know the clients, because we are a part of the community, we went the full mile to try to work out the difficulties over a long period of time. We have a reasonably good

[Translation]

**M. Knight:** En tant que caisse de crédit, nous sommes implantés dans la communauté. Nous n'allons pas partir ailleurs, car nous appartenons à la communauté. Pendant la récession agricole, nous avons travaillé pour monter des activités de caisse de crédit dans un certain nombre de localités dont s'étaient retirées d'autres institutions financières. Nous avons essayé de gérer des prêts d'exploitation pour des agriculteurs, des petites entreprises et pour la communauté générale. Celle-ci a bien sûr elle-même dû participer. Nous-mêmes et la SCA avons une longue tradition de ce genre de choses. Il est évident que pour certains problèmes bien précis, nous nous asseyons avec les intéressés pour essayer d'améliorer ce qui existe.

Étant donné que le mandat de la SCA lui vient du gouvernement fédéral, alors que le nôtre nous est donné par la communauté, tout ce que nous avons pu faire, pendant la dernière récession, c'est braver la tempête et attendre que ça se passe.

**Le sénateur Stratton:** Monsieur le président, pourriez-vous me dire ce que signifie votre question?

**Le président:** J'essayais de comprendre ce que sous-entendait M. Knight relativement à cette période où les prix du grain ont chuté et où de nombreux agriculteurs ont accumulé des arriérés sur leurs prêts. J'avais eu l'impression que la Société du crédit agricole et la Société canadienne de crédit coopératif avaient été davantage prêtes à éviter d'exiger le remboursement immédiat des prêts que les banques à charte. D'après mon interprétation de la réponse donnée à ma question, ils étaient davantage prêts à faire cela et ils avaient tenu bon dans de nombreuses localités rurales où un certain nombre des plus importantes banques fermaient des succursales et s'en allaient.

Ai-je bien compris ce que vous avez dit, monsieur Knight?

**M. Knight:** En gros, oui. Cependant, il ne faudrait pas ne voir les choses qu'en noir et blanc.

**Le sénateur Kolber:** Sauf le respect que je vous dois, monsieur Knight, je pense que vous comparez des torchons et des serviettes.

**Le président:** Sénateur, je lui ai posé deux questions différentes.

Monsieur Knight, pourriez-vous nous dire quelques mots au sujet des arrangements en matière de remboursement de prêts? Je vous ai entendu dire que les banques étaient davantage portées à exiger le remboursement immédiat des prêts tandis que vous, vous étiez plus portés à essayer d'en arriver à un autre arrangement. Est-ce bien cela?

**M. Knight:** Non. Je pense qu'il est très difficile de fournir des preuves solides dans ce domaine. Je demande aux sociétés de la Couronne de fournir des preuves et des comptes là-dessus. Les institutions financières privées, vu la nature concurrentielle de leurs activités, devraient elles aussi être tenues de le faire.

Étant donné que nous connaissons les clients, que nous faisons partie de la communauté, nous avons fait notre maximum pour essayer de résoudre les problèmes sur une longue période de

*[Text]*

reputation in most communities in that regard. However, I would not say it is 100 per cent.

There is also a difficulty when an institution pulls completely out of the business. Because we are rooted there, we cannot easily function in that manner.

**The Chairman:** The members are there and they are not moving either.

**Senator Kolber:** Both private lending institutions and public lending institutions are under the same imperatives to try to work out the loans. Otherwise, they are shooting themselves in the foot.

**Mr. Knight:** You try your best to work your way out of the loan with your client.

**The Chairman:** I am glad you clarified that. You seemed to indicate otherwise in your opening statement.

**Mr. Knight:** The primary issue is withdrawing from the business, period. I do not think you could go into the loan portfolios and check them out one by one and come up with the right results, in spite of what some people may think. It is possible that, from one branch to the next of the same bank, you might find a different attitude in terms of working out a loan.

**Senator Stratton:** We have the Farm Credit Corporation, the chartered banks, the credit unions and the Federal Business Development Bank. You have defined fairly well the functions of the first three in rural areas. Does the Federal Business Development Bank play much of a role in rural Canada?

**Mr. Knight:** My understanding is that the FBDB is trying to work out its role with the FCC and with us. Historically, we have worked very well with that institution. It has provided a range of concrete services to businesses which have proved to be effective. FBDB has also been given a new mandate. We are meeting with them to ensure that we do not step on each other's toes or get in each other's face.

FCC now has a mandate which says that they must support Canadian entrepreneurship by providing financial and management services, by issuing securities or by otherwise raising funds or capital. In carrying out its activities, the FBDB must give particular consideration to the needs of small- and medium-sized business. Our mission statements contain almost identical wording. We need to understand each other much better.

From an historical experience, this program at one time handled millions of dollars for minimal costs. Let us not destroy that capacity here by turning its role into an exaggerated one which is complex and which duplicates what other financial institutions are doing, no matter who they are and what they may be doing in terms of servicing those members.

**Senator Stratton:** With those four organizations, I would expect that people would be confused and would say that the

*[Traduction]*

temps. Nous avons une assez bonne réputation sur ce plan dans la plupart des localités. Je ne dirais cependant pas que cela a réussi dans 100 p. 100 des cas.

Il y a également des problèmes lorsqu'une institution tire carrément sa révérence. Parce que nous avons des racines là-bas, ce n'est pas facile pour nous de fonctionner de cette façon.

**Le président:** Les membres sont là et ne bougent pas non plus.

**Le sénateur Kolber:** Et les institutions prêteuses privées et leurs pendants publics sont tenus d'essayer d'en arriver à un arrangement, sans quoi elles se tirent dans le pied.

**M. Knight:** Vous faites de votre mieux pour vous arranger avec votre client.

**Le président:** Je suis heureux que vous ayez tiré cela au clair. Vous sembliez dire le contraire dans votre déclaration liminaire.

**M. Knight:** Le gros problème, c'est se retirer purement et simplement de ce domaine. Je ne pense pas que vous puissiez aller fouiller dans les portefeuilles de prêts, les vérifier un à un et trouver les bons résultats, en dépit de ce que certains pensent peut-être. Il est possible qu'il y ait des variations dans les attitudes entre plusieurs succursales d'une même banque.

**Le sénateur Stratton:** Il y a la Société du crédit agricole, les banques à charte, les caisses de crédit et la Banque fédérale de développement. Vous avez assez bien défini les fonctions des trois premières en région rurale. La Banque fédérale de développement joue-t-elle un rôle important dans le Canada rural?

**M. Knight:** D'après ce que je sais, la Banque fédérale de développement essaie de cerner son rôle avec la SCA et avec nous. Nous avons jusqu'ici toujours très bien travaillé avec cette institution. Elle a fourni aux entreprises toute une gamme de services concrets qui se sont avérés efficaces. La Banque fédérale de développement s'est elle aussi vu attribuer un nouveau mandat. Nous en rencontrons les responsables en vue de faire en sorte qu'on ne se marche pas les uns les autres sur les pieds ou les plates-bandes.

La SCA a aujourd'hui un mandat qui dit qu'elle doit appuyer l'entreprise canadienne en offrant des services financiers et de gestion, en émettant des titres ou en levant autrement des capitaux. Dans l'exécution de ses activités, la Banque fédérale de développement doit tenir tout particulièrement compte des besoins de la petite et moyenne entreprise. Nos énoncés de mission disent à peu près la même chose. Il nous faut beaucoup mieux nous comprendre les uns les autres.

Si l'on remonte un petit peu dans le temps, à une époque, le programme administrait des millions de dollars à des coûts minimes. Ne détruisons pas ici cette capacité en exagérant son rôle, en en faisant quelque chose de complexe qui reproduit ce que font d'autres institutions financières, quelles qu'elles soient et quoi qu'elles fassent pour servir ces membres.

**Le sénateur Stratton:** J'imagine que les gens sont assez confus en ce qui concerne ces quatre organisations et qu'ils pensent que

[Texte]

Farm Credit Corporation is fulfilling the role of the banks, the credit unions, and indeed the Federal Business Development Bank.

I have heard from third parties on several occasions that venture capital is difficult to come by in the prairie regions, particularly in Manitoba and Saskatchewan. I refer more specifically to my home province of Manitoba. The real problem we have in developing new enterprises in the high-tech field is the lack of dollars, the lack of venture capital. The ideas head straight south and are developed there. These four organizations are supposed to help in this area but that is not happening. Do you have a response to that?

**Mr. Knight:** It does not happen easily in the first place. I become, as probably all of us do, incredibly frustrated. I have to tell you candidly that, while sitting in hearings similar to this in 1971 to 1974, I heard exactly the same thing. The former chair of this committee, Senator Buckwold, from Saskatoon, could regale you with stories of any number of biotech firms which are up and going.

We must continue to work on creating venture capital pools which can assist effectively with those high-risk ventures. If you are a deposit-taking institution, meeting certain criteria related to your capital, et cetera, you must move together, as individual credit unions and with others, to try and create pools of capital for those purposes.

There have been some venture capital experiences such as the Crocus fund in Manitoba. It would be interesting to hear an assessment of how that fund is working out.

We did work on creating some community development funds, for example, in the province of Saskatchewan, including community bonds and other models; often, there was no draw-down of those funds. The demand for the funds did not develop once there was a supply, which is an interesting question to be pursued.

The Western Economic Development Corporation is in a partnership with the Royal Bank on lending related to new biotech loan funds. That partnering is a new model. For the purposes of public policy, if the government wants to assist with venture capital and put money into biotech, should their partnering be with one financial institution, or should they also be sitting down with us to see whether we can be part of the action to broaden that service for venture capital purposes?

I do not mean to add more to your agenda, Mr. Chairman, but there is another public policy question. In the old days, if you were going to deliver a program, even direct deposit, it covered all financial institutions. Now you have partnering happening with one institution or another.

[Translation]

la Société du crédit agricole joue le rôle des banques, des caisses de crédit, et même de la Banque fédérale de développement.

Des gens m'ont souvent dit qu'il est difficile de trouver du capital-risque dans les Prairies, et tout particulièrement au Manitoba et en Saskatchewan. Je connais mieux la situation dans ma province, soit le Manitoba. Le vrai problème que nous avons là-bas sur le plan développement de nouvelles entreprises dans le secteur de la technologie de pointe est l'absence de dollars, de capital-risque. Les idées partent tout de suite vers le Sud et sont développées là-bas. Ces quatre organisations sont censées offrir une aide dans ce domaine, mais ce n'est pas cela qui arrive. Qu'avez-vous à dire là-dessus?

**M. Knight:** Au départ, ça n'est pas chose facile. Cela me frustre énormément, comme c'est sans doute le cas de nous tous. Il me faut vous dire, bien franchement, que j'ai entendu exactement la même chose dans le cadre d'audiences comme celle-ci, tenues entre 1971 et 1974. L'ancien président du comité, le sénateur Buckwold, de Saskatoon, pourrait vous en dire long sur quantité de compagnies de biotechnologie qui se sont lancées.

Il nous faut continuer d'œuvrer à la création de réserves de capital-risque de façon à pouvoir appuyer efficacement des initiatives à risque élevé. Si vous êtes une institution de dépôt, avec des exigences à satisfaire en matière de capital, et cetera, il vous faut agir aux côtés de caisses de crédit et d'autres pour essayer de créer des réserves de capitaux à cette fin.

Il y a déjà eu des initiatives du genre, et je songe notamment au Fonds Crocus, au Manitoba. Il serait intéressant de savoir comment fonctionne ce fonds.

Nous avons participé à la création de fonds de développement communautaires, par exemple, en Saskatchewan, où il y a notamment eu des émissions d'obligations communautaires et d'autres choses encore. Souvent, il n'y a pas eu utilisation de ces fonds. La demande à l'égard des fonds ne s'est pas développée une fois ceux-ci constitués, ce qui est intéressant et qu'il faudrait examiner de plus près.

La Société d'expansion économique de l'Ouest a été lancée en partenariat avec la Banque royale, et elle a pour vocation de consentir des prêts destinés au secteur de la biotechnologie. Ce partenariat est un nouveau modèle. Aux fins de la politique publique, si le gouvernement veut contribuer à la constitution de capital-risque et investir de l'argent dans la biotechnologie, devrait-il choisir comme partenaire une institution financière, ou bien s'asseoir avec nous, pour voir si nous ne pourrions pas participer à l'élargissement de ce genre de service à des fins de constitution de capital-risque?

Je ne cherche pas à alourdir encore votre tâche, monsieur le président, mais il y a ici une autre question de politique publique. Autrefois, si vous offriez un programme, et ce fut le cas même pour le dépôt direct, cela englobait toutes les institutions financières. Aujourd'hui, il y a un partenariat avec une institution ou une autre.

[Text]

**The Chairman:** The student loans program, and I may be corrected, is essentially run through two of the banks, not through all of them.

**Mr. Knight:** Under that program, they had to reopen the issue because certain regions of the country were not covered by caisses populaires and credit unions. They had to redo the negotiations to include them.

There is an area of public policy here. Traditionally, governments would deliver programs to the citizenry through any of the financial institutions. Now there are moves to partnering. Are those partnering paths done on the basis of a tender, or are they done because they are used to dealing with each other? What are the rules? It is simply a matter of knowing the rules.

We live in interesting times where governments are trying to still be part of the community and society and deliver the program and come up with new models. Around the Bank of Canada, you have a near-Crown. You have an agency there for handling the bonds and everything else being created. My understanding is that it will report up through the finance department, but it will have an overview committee made up of the Bank of Canada, the finance department and maybe even CDIC, for all I know. Again, the accountability mechanisms in moving from a department model to either a near-Crown or a Crown model form the real challenge.

**Senator Angus:** Sir, you mentioned in your opening statement that you have 4 million members. Does that include individuals and corporate entities?

**Mr. Knight:** In some instances, membership may include corporate entities, but it is made up overwhelmingly of individuals.

**Senator Angus:** I assume that your customers, the clientele of the credit unions, include many small-business clients?

**Mr. Knight:** Yes.

**Senator Angus:** Could you describe the typical client of a credit union in terms of sales volumes, numbers of employees and types of creditors?

**Mr. Knight:** To complicate the answer without wanting to, provincial governments have paramouncy in setting the rules around our business powers, so quite a variation exists from province to province. We have a new act in the province of Ontario which enhances our business powers and our capacity for lending. Perhaps I could supply the committee with the various provincial details later because I have no data here on Alberta and Saskatchewan and B.C.

If you do not mind a concrete example, I would use my dad's business, an independent meat market and grocery store. He competes not only with Safeway and OK Economy but also with

[Traduction]

**Le président:** Vous me corrigerez si j'ai tort, mais le programme de prêts aux étudiants est essentiellement géré par deux banques seulement.

**M. Knight:** Pour ce qui est de ce programme, ils ont dû revenir là-dessus, car certaines régions du pays n'étaient pas couvertes par les caisses populaires et les caisses de crédit. Ils ont dû rouvrir les négociations pour les inclure.

Il y a ici une question de politique gouvernementale. Traditionnellement, les gouvernements ont toujours offert des programmes aux citoyens par l'intermédiaire de l'ensemble des institutions financières. Aujourd'hui, il y a un mouvement de création de partenariats. Ces partenariats résultent-ils d'un appel d'offres, ou bien se forment-ils parce que les intervenants ont l'habitude de traiter ensemble? Quelles sont les règles? Il s'agit tout simplement de savoir ce qu'elles sont.

Nous vivons une époque intéressante où les gouvernements essaient de faire davantage partie de la communauté et de la société, d'exécuter les programmes et de trouver de nouveaux modèles. Il y a autour de la Banque du Canada une société quasi étatique. Il y a un organisme responsable des bons et de tous les autres instruments que l'on crée. D'après ce que j'ai compris, celle-ci rendra des comptes par l'intermédiaire du ministère des Finances, mais elle aura un comité d'examen composé de représentants de la Banque du Canada, du ministère des Finances et peut-être même, que je sache, de la SADC. Encore une fois, le vrai défi réside dans les mécanismes de reddition de comptes qui interviennent si l'on passe du modèle ministère au modèle société d'État ou quasi étatique.

**Le sénateur Angus:** Monsieur, vous avez dit dans vos remarques liminaires que vous comptez quatre millions de membres. Cela inclut-il des particuliers et des sociétés?

**M. Knight:** Il y a un certain nombre de sociétés, mais la grosse majorité de nos membres sont des particuliers.

**Le sénateur Angus:** J'imagine que la clientèle des caisses de crédit comprend de nombreuses petites entreprises, n'est-ce pas?

**M. Knight:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Pourriez-vous nous décrire le client type d'une caisse de crédit en matière de volume de ventes, de nombre d'employés et de types de créanciers?

**M. Knight:** Je vais compliquer la réponse malgré moi, mais ce sont les gouvernements provinciaux qui ont le plus gros rôle à jouer en matière d'établissement de règles régissant nos pouvoirs, et il existe par conséquent des différences considérables entre les provinces. Nous avons en Ontario une nouvelle loi qui augmente nos pouvoirs en matière de transactions et notre capacité de prêt. Je pourrais peut-être fournir ultérieurement au comité des détails sur les régimes des différentes provinces, car je n'ai pas avec moi de données sur l'Alberta, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

Si cela ne vous ennuie pas d'avoir un exemple concret, je pourrais vous parler de l'affaire de mon père, une épicerie-boucherie indépendante. Il est en concurrence non seulement avec

## [Texte]

the Co-op. My uncle ran another branch down at the end of town. In order to refurbish, they held an operating line with the credit union, having been turned down for credit by another financial institution. From time to time, they borrowed to remodel, refurbish and equip as a typical small-scale enterprise.

In a number of urban communities, we work on the relationship with the member under something called Strictly Business as the umbrella organization. We are aiming for the new and modern home business which is linked by computers to the marketplace for clients who are basically renting a brain. Our clients range in size from that to some secondary, major loans in the millions.

**Senator Angus:** Do you include in your general comments the caisses populaires in Quebec? Are they equivalent to your branches?

**Mr. Knight:** They are equivalent and run parallel to us, but we are separate and apart from each other.

**Senator Angus:** Do they have a similar regulatory environment within which to work?

**Mr. Knight:** They are similar on some items, but they are governed by Quebec law so there would be some variation. For example, to get a little plug in, they can retail insurance products. That issue will come up next spring.

**The Chairman:** We will take that comment as a minor aside.

**Senator Kelleher:** We were waiting for it.

**Senator Angus:** Sorry. You profiled your dad's meat market. Can you tell me to what extent the small business clients such as you have described differ significantly from the small business clients of the chartered banks?

**Mr. Knight:** The clients do not necessarily differ. I would have to take a hard look at that. There may be some differentials. We are very strong regionally in B.C., for example. There may be differentials from the credit union. Perhaps the differences arise in the working relationship with the members. Clearly our competitors in the banks are attempting to move to an on-the-ground approach.

A House committee doing a study of small- and medium-sized businesses last year said that our competitors had to smarten up. I regretted their advice; they said banks should be locally-based, that decisions had to be made at a minimum either locally or regionally, and that they had to be more customer-inclined by that structure. Three points were outlined all of which were recognized by our local credit union managers as representing our own approach to our clients.

## [Translation]

Safeway et OK Economy, mais également avec la coopérative. Mon oncle en avait une succursale à l'autre bout de la ville. Pour remettre à neuf leur boutique, ils avaient obtenu une marge de crédit d'exploitation auprès de la caisse de crédit, l'autre institution financière ayant refusé leur demande. Comme toute petite entreprise type, ils empruntaient de temps à autre pour rénover, réorganiser et rééquiper leur commerce.

Dans un certain nombre de localités urbaines, nous nous efforçons d'établir des liens avec nos membres par l'intermédiaire d'une organisation cadre qui a pour nom Strictly Business. Nous visons les nouvelles entreprises installées par les gens à domicile, qui utilisent des ordinateurs pour rejoindre leur marché et qui louent, en fait, un cerveau. Notre clientèle regroupe des entreprises du genre, ainsi que des sociétés qui demandent des prêts secondaires de plusieurs millions de dollars.

**Le sénateur Angus:** Les commentaires généraux que vous faites portent-ils également sur les caisses populaires au Québec? Celles-ci sont-elles équivalentes à vos succursales?

**M. Knight:** Elles sont nos équivalents et elles fonctionnent en parallèle avec nous, mais nous sommes distincts et séparés les uns des autres.

**Le sénateur Angus:** Oeuvent-elles à l'intérieur d'un environnement réglementaire semblable?

**M. Knight:** Les règles sont semblables pour certaines choses, mais les caisses populaires sont assujetties à la loi du Québec et il y a donc certaines différences. Par exemple — petite réclame —, elles peuvent vendre des produits d'assurances. Cette question sera au programme le printemps prochain.

**Le président:** Nous allons considérer que cela a été dit en aparte.

**Le sénateur Kelleher:** Nous l'attendions.

**Le sénateur Angus:** Excusez-moi. Vous parliez à l'instant de la boucherie de votre père. Pourriez-vous m'expliquer de quelles façons les petites entreprises clientes que vous venez de nous décrire diffèrent sensiblement des petites entreprises clientes des banques à charte?

**M. Knight:** Ce ne sont pas forcément les clients qui sont différents. Il me faudrait regarder cela de très près. Il y a peut-être des différences. Nous sommes, par exemple, très solides en région en Colombie-Britannique. Il y a peut-être des différences par rapport à la caisse de crédit. Il arrive que les différences soient attribuables à la relation entretenue avec les membres. Il est clair que nos concurrents du côté des banques tentent d'avoir une approche axée davantage sur le travail sur le terrain.

Un comité de la Chambre chargé de faire une étude sur la petite et moyenne entreprise canadienne l'an dernier a déclaré que nos concurrents devaient se mettre à la page. J'ai regretté les conseils qu'il a donnés. Il a dit que les banques devraient être implantées localement, que les décisions devraient être prises au niveau local ou au moins régional et qu'elles devraient avoir des structures davantage à la portée des clients. Trois points ont été soulignés, et les gérants de nos caisses de crédit locales ont été unanimes à dire

[Text]

**Senator Angus:** In the evidence before that committee and, to a lesser extent, before this committee, a number of people have stated that during the "credit crunch" — if you can call it that — small business people were badly dealt with by the chartered banks. To what extent did your clientele decrease during this period?

**Mr. Knight:** It is fair to say that our clientele remained steady. The Federation of Independent Business has a study which shows that credit unions rank the highest in terms of working with small- and medium-sized businesses. We had the highest rating through that period.

**Senator Angus:** Your evidence is that the credit available to small business and the lending activity for small business has increased or remained stable during the last five years in the credit union field?

**Mr. Knight:** We had to achieve enhanced business powers in the province of Ontario. We have recently accomplished that. It became effective in January.

We are tough-minded about making sure we are up to snuff in this area. When our competitors say that this is a very difficult area, it is. Therefore, as we move in Ontario, we will systematically ensure that we have the capacity, credit union by credit union, to be in the business. I hope to see substantive or at least moderate growth in handling this part of our portfolio.

**Senator Angus:** I was listening to the answers you gave to some of my colleagues. However, I want to focus on our terms of reference. As I understand them, we are attempting to determine if there is an adequate credit gap to justify the setting up of these Crown organizations or to increase their powers, as in the case of the Farm Credit Corporation. As Senator Hervieux-Payette suggested, we should be backing off from these institutions because the gap does not exist to the extent that some people suggest. Am I right?

**Mr. Knight:** Mr. Chairman, I am showing considerable pragmatism and flexibility.

**Senator Angus:** You are showing you were in the wrong party.

**Mr. Knight:** It is just my Saskatchewan roots. I was used to balanced budgets — by the way, 11 of them in a row when I worked with Premier Blakeney in Saskatchewan.

Having said that, on the money side, I expect considerable accountability. If it is not there, you destroy the program itself in the end. We are saying that we have extended lending. We should work collectively to get a handle on this and to ensure it is delivered in the most efficient manner. I do not believe we should put blinders on and say it should absolutely be in this sector of the economy or that sector. We should look at the results and work

[Traduction]

qu'ils correspondaient à l'approche que nous nous avons à l'égard de nos clients.

**Le sénateur Angus:** En témoignant devant ce comité et, dans une moindre mesure, devant celui-ci, plusieurs personnes ont déclaré que pendant la «contraction brutale du crédit» — si je puis utiliser cette expression — les petits entrepreneurs ont été très mal traités par les banques à charte. Dans quelle mesure votre clientèle a-t-elle baissé pendant cette période?

**M. Knight:** Il serait juste de dire que notre clientèle est demeurée constante. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a effectué une étude montrant que les caisses de crédit occupent le premier rang pour ce qui est du travail fait auprès de la petite et moyenne entreprise. Nous avons eu la meilleure cote pendant toute cette période.

**Le sénateur Angus:** Ce que vous dites, c'est que le crédit mis à la disposition de la petite entreprise et que les prêts consentis à la petite entreprise ont augmenté ou sont en tout cas demeurés stables du côté des caisses de crédit au cours des cinq dernières années, n'est-ce pas?

**M. Knight:** Il nous a fallu obtenir des pouvoirs élargis en Ontario. C'est chose faite depuis peu. Les changements sont entrés en vigueur en janvier.

Nous tenons fermement à être à la hauteur dans ce domaine. Lorsque nos concurrents disent que c'est un secteur extrêmement difficile, ils ont raison. C'est pourquoi, avec les changements intervenus en Ontario, nous veillerons systématiquement, caisse de crédit par caisse de crédit, à ce que nous ayons la capacité nécessaire. J'espère que ce volet de notre portefeuille connaîtra une bonne croissance, voire une croissance considérable.

**Le sénateur Angus:** J'ai écouté les réponses que vous avez données à certains de mes collègues. J'aimerais pour ma part revenir sur la question de notre ordre de renvoi. Si je le comprends bien, il nous faut déterminer s'il y a des lacunes suffisantes du côté crédit pour justifier la création de ces sociétés d'État ou l'élargissement de leurs pouvoirs, comme ce fut le cas de la Société du crédit agricole. Comme l'a laissé entendre le sénateur Hervieux-Payette, nous devrions nous éloigner de ces institutions, car les lacunes ne sont pas aussi grandes que certains le prétendent. Ai-je raison de dire cela?

**M. Knight:** Monsieur le président, je fais montre d'un pragmatisme et d'une souplesse considérables.

**Le sénateur Angus:** Vous montrez que vous étiez dans le mauvais camp.

**M. Knight:** C'est la faute de mes racines saskatchewanaises. J'avais l'habitude de budgets équilibrés... d'ailleurs, pendant que je travaillais avec le premier ministre de la Saskatchewan, M. Blakeney, il y en a eu 11 d'affilée.

Cela étant dit, du côté argent, je m'attends à ce qu'il y ait une bonne reddition de comptes. En l'absence de cela, vous détruisez au bout du compte le programme lui-même. Ce que nous disons, c'est que les activités de prêt se sont élargies. Nous devrions travailler ensemble pour assurer un bon contrôle de cette activité et pour veiller à ce qu'elle se déroule de la façon la plus efficiente possible. Je ne pense pas qu'il nous faille mettre des oeillères et

[Texte]

backwards. If financial institutions, including ourselves, will appear before you and say they will do it, they had better do it. We are saying, "Let us work this stuff out and get ahead of it before it gets us in three or four years."

**Senator Stewart:** Let us put aside the banks and concentrate on the credit unions and on "Crowns", as you call them, specifically the Farm Credit Corporation. Looking at these two types of organizations, one might say that Mr. Knight has emphasized the local quality of the credit union. It is on the ground. In other words, one of its great characteristics is that it is geographically based. On the other hand, with respect to the Farm Credit Corporation, its name tells you that it is functional.

**Mr. Knight:** Yes, that is right.

**Senator Stewart:** Let us focus on Saskatchewan as a case where, historically at least, agriculture has been the big economic activity. It would seem that this distinction between a geographical institution and a functional institution becomes increasingly irrelevant. Given the fact that you are there, and given the nature of the economy and the fact that you are inevitably close to agriculture, why would the Farm Credit Corporation come on the field at all?

**Mr. Knight:** They came on the field in a complementary manner. The FCC was in a good position because of its draw on the Consolidated Revenue Fund.

**Senator Stewart:** FCC had more money.

**Mr. Knight:** That is right, and the FCC could set reasonable rates.

It is not necessarily the money. Our pools are not small in Saskatchewan. We are talking about several things here; one is the draw on the Consolidated Revenue Fund. It then allows for longer-term mortgages on the dirt, and dirt is everything in Saskatchewan, obviously, given the size of those farms. That was always the primary function of FCC.

There is no question that, on many occasions, by having the backing of the national government, the FCC was able to sustain, as best it could, lending as it related to the dirt. The price of wheat went up and down like a yo-yo.

**Senator Stewart:** They had a longer wheel-base?

**Mr. Knight:** You got it. We were very much into the operating and the smaller parcels related to some of that lending.

You could say that we are there with the other financial institutions. You might be able to carry out those lending programs through financial institutions, but someone would have to look into the substance of that.

[Translation]

dire que cela doit impérativement se faire dans tel ou tel secteur de l'économie. Nous devrions examiner les résultats et travailler à reculer. Si les institutions financières, nous-mêmes compris, comparaissent devant vous et vous disent qu'elles feront le nécessaire, alors elles feraient mieux de s'exécuter. Ce que nous, nous disons, c'est: «Laissons-nous organiser tout cela et prendre les choses en mains avant que cela ne nous rattrape d'ici trois ou quatre ans».

**Le sénateur Stewart:** Laissons de côté les banques et concentrons-nous sur les caisses de crédit et sur les «sociétés de la Couronne», comme vous les appelez, notamment la Société du crédit agricole. En ce qui concerne ces deux types d'organisations, l'on pourrait dire que M. Knight a surtout souligné la qualité ou le caractère local de la caisse de crédit. La caisse de crédit est sur le terrain. En d'autres termes, l'une de ses principales caractéristiques est qu'elle a une base géographique. D'un autre côté, pour ce qui est de la Société du crédit agricole, son nom même vous dit qu'elle est fonctionnelle.

**M. Knight:** C'est exact.

**Le sénateur Stewart:** Prenons le cas de la Saskatchewan, où l'agriculture a, historiquement, été la principale activité économique. Il semble que cette distinction entre institution géographique et institution fonctionnelle perde de plus en plus de son importance. Étant donné que vous êtes implanté là, et compte tenu de la nature de l'économie et du fait que vous soyez inévitablement très proche de l'agriculture, pourquoi la Société du crédit agricole viendrait-elle sur ce terrain?

**M. Knight:** Elle est venue sur le terrain de façon complémentaire. La SCA était bien placée du fait de son accès au Trésor.

**Le sénateur Stewart:** La SCA avait plus d'argent.

**M. Knight:** C'est exact, et elle pouvait fixer des taux raisonnables.

Ce n'est pas forcément l'argent. Nos pools ne sont pas petits, en Saskatchewan. On parle ici de plusieurs choses, et l'une d'entre elles, c'est le Trésor. Cela permet des hypothèques à plus long terme pour la terre, et la terre, c'est tout, en Saskatchewan, manifestement, étant donné la superficie des fermes. Cela a toujours été la fonction première de la FCA.

Il est évident qu'à de nombreuses occasions, du fait du soutien qui lui était assuré par le gouvernement national, la FCA a pu maintenir — et elle a fait de son mieux — les prêts visant la terre. Le prix du blé ne cessait de baisser et de remonter comme un yo-yo.

**Le sénateur Stewart:** Ils ont un plus large empattement, n'est-ce pas?

**M. Knight:** Justement. Pour certains de ces prêts, nous nous sommes occupés des plus petites parcelles.

Vous pourriez dire que nous sommes là, avec les autres institutions financières. Ces programmes de prêt pourraient peut-être être exécutés par l'intermédiaire des institutions financières, mais il faudrait que quelqu'un épluche le tout.

*[Text]*

**Senator Stewart:** I notice that both of us have slipped into the past tense. What is the situation now? We have been talking about the reason the FCC got on the field. Is that reason still relevant today?

**Mr. Knight:** We are in another one of those phases. The psychology on the prairies goes with the price of wheat. Even though we have potash, uranium and everything else out there, wheat will have the greatest effect. Wheat has hit its highest levels in a long time. With those high prices comes the psychology of the prairies.

You are asking whether these programs can be delivered through regular financial institutions. I do not know the answer to that question. It would take a substantive amount of work to look at the overall market and to work things out over the next period of time.

A lot of land has come into the hands of the FCC in the last five to seven years. How do you work that out with minimal loss to the FCC while at the same time attempting to place land back in the hands of the producers where it should be? It is not as simple as is sometimes spelled out, to move the FCC out of it completely. You may be able to restrain the program, and you may be able to deliver the land through partnering, but the mandate and the rule book are necessary up front.

**Senator Stewart:** Your answer is helpful to me.

Let us take a time bracket of 15, 20 or 25 years. I should like to ask you about bank activity as you see it from your hilltop. Would you say there has been a change in the profile of bank activity in Saskatchewan? Has the nature of their operations in Saskatchewan changed to a considerable extent? I am attempting to get a picture of the economy.

**Mr. Knight:** Yes. If I can summarize it, the changes are completely technology driven. The changes, in my view, are very much driven by technology. As an example, we just started with VanCity to get into home banking. People do their banking from their home computer, and we cannot keep up with the demand.

**Senator Stewart:** When you say "we", to whom are you referring?

**Mr. Knight:** The credit unions are into home banking.

**Senator Perrault:** It has been a great success.

**Mr. Knight:** Yes, it is a great success.

**Senator Stewart:** I am really asking you about the great chartered banks.

**Mr. Knight:** I was trying to be more general because I think this technology affects us all.

**Senator Stewart:** How have the great chartered banks changed, if they have changed, in a 20-year period in Saskatchewan?

*[Traduction]*

**Le sénateur Stewart:** Je constate que nous avons tous les deux basculé dans le passé. Quelle est la situation aujourd'hui? Nous parlons depuis un moment de la raison pour laquelle la SCA s'est lancée dans ce domaine. Cette raison demeure-t-elle valable aujourd'hui?

**M. Knight:** Nous nous trouvons aujourd'hui dans une autre phase. La psychologie des Prairies suit l'évolution du prix du blé. Même si nous avons de la potasse, de l'uranium et toutes sortes d'autres choses, là-bas, c'est le blé qui compte le plus. Le blé est à son plus haut depuis un bon moment. Ces prix élevés s'accompagnent de la psychologie des Prairies.

Vous demandez si ces programmes peuvent être assurés par les institutions financières régulières. Je ne connais pas la réponse à la question. Il faudrait faire un gros travail et examiner tout le marché et organiser les choses sur une bonne période de temps.

Au cours des cinq à sept dernières années, la FCA est devenue propriétaire de nombreuses terres. Comment faire pour assurer des pertes minimales pour la SCA tout en tentant en même temps de rendre la terre aux producteurs, qui sont ceux qui devraient la posséder? Ce n'est pas aussi simple qu'on voudrait nous le faire croire que d'en retirer carrément et complètement la SCA. Vous pourrez peut-être restreindre le programme et remettre les terres aux agriculteurs organisés en partenariats, mais le mandat et les règles du jeu doivent être là au départ.

**Le sénateur Stewart:** Votre réponse m'aide.

Prenons une fenêtre de 15, 20 ou 25 ans. J'aimerais que vous me disiez comment vous percevez l'activité bancaire du haut de votre colline. Diriez-vous qu'il y a eu un changement dans le profil de l'activité bancaire en Saskatchewan? La nature des opérations bancaires en Saskatchewan a-t-elle beaucoup changé? J'essaie d'avoir un cliché de l'économie.

**M. Knight:** Oui. Si vous me permettez de résumer, les changements sont exclusivement le fait de l'évolution technologique. À mon avis, les changements ont été amenés par la technologie. Je vais vous donner un exemple: nous venons tout juste de créer VanCity pour nous lancer dans la télé-trésorerie. Les gens font leurs opérations bancaires à partir de leur ordinateur personnel, et l'on n'arrive pas à satisfaire la demande.

**Le sénateur Stewart:** Lorsque vous dites «on», de qui parlez-vous?

**M. Knight:** Les caisses de crédit se sont lancées dans la télé-trésorerie.

**Le sénateur Perrault:** Cela a connu un énorme succès.

**M. Knight:** Oui, un énorme succès.

**Le sénateur Stewart:** Je m'intéresse plutôt aux grosses banques à charte.

**M. Knight:** J'essayais d'être plus général, car je pense que cette technologie nous affecte tous.

**Le sénateur Stewart:** Comment les grosses banques à charte ont-elles changé, si elles ont bien changé, au cours des 20 dernières années, en Saskatchewan, en particulier?

[Texte]

**Mr. Knight:** The banks have been in and out of the farm economy trying to sort out their own portfolios in that area. There is no question that they are there and that they are very involved in financing some of the major operations, even secondary operations, within the province.

**Senator Stewart:** Are they backing off from farm loans?

**Mr. Knight:** I really do not know. You would have to deal with them individually to know where their heads are. Clearly, their overall objective is to be consumer driven. That objective must have some spin-off beyond the cities. I cannot get into whether they are moving in or moving out. That would put me in the position of dealing with hearsay versus fact.

**Senator Stewart:** Yes. Everyone sees the world from their own hilltop.

**Mr. Knight:** I still see them there.

**Senator Stewart:** Yes, but that does not take us very far.

**Senator Perrault:** I am from British Columbia. I simply reiterate what you have already suggested, that technology is beginning to revolutionize banking on the west coast. VanCity has been a spectacular success. This may sound like a commercial for them, but they are very aggressive, imaginative and highly competitive.

Do you see a role for this new technology in servicing the clientele of credit unions such as VanCity? A degree of limited home banking is available now on the west coast. I understand it will be extended and expanded. How will that apply to loans to the client base of that organization? Is there a role for the Internet?

**Mr. Knight:** Our colleagues in the credit union system in the United States currently use a couple of functions whereby people can conduct their mortgage business almost entirely by calling a 1-800 number after hours if they work on shifts, for example. They use a PIN number and a central facility handles the calls.

**Senator Perrault:** That is obviously the shape of the future.

**Mr. Knight:** That is the shape of the future.

**Senator Perrault:** I understand there is an electronic bank in Europe which has no branches at all.

**Mr. Knight:** Yes. I do not know if we are speaking of the same bank because these things change so quickly. In the German market, I understand there is a major drive to have no branches. However, people are not sure this is working. We are into a generational transition period. A considerable number of people still want to conduct their financial transactions in an institution where they can see a person across the counter.

**Senator Perrault:** There may be a niche for that type of banking.

[Translation]

**M. Knight:** Les banques font un va-et-vient dans l'économie agricole, tentant d'organiser leurs propres portefeuilles dans ce domaine. Il est évident qu'elles sont là et qu'elles sont très actives dans le financement de certaines des grosses activités, même secondaires, dans la province.

**Le sénateur Stewart:** Se désintéressent-elles des prêts à l'agriculture?

**M. Knight:** Je ne le sais vraiment pas. Il vous faudrait vérifier auprès de chacune d'entre elles pour savoir ce qu'elles font. Leur objectif général est de suivre la demande des consommateurs. Cet objectif doit avoir des retombées au-delà des limites des villes. Je ne peux pas vous dire si elles rentrent ou si elles sortent. Si je tentais de répondre à votre question, il me faudrait m'appuyer sur des oui-dire plutôt que sur des faits.

**Le sénateur Stewart:** Oui. Chacun voit le monde du haut de sa colline.

**M. Knight:** Je les y vois toujours.

**Le sénateur Stewart:** Oui, mais cela ne nous amène pas très loin.

**Le sénateur Perrault:** Je viens de la Colombie-Britannique. Pour reprendre ce que vous avez déjà dit, la technologie est en train de révolutionner le secteur bancaire sur la côte ouest. VanCity a connu un succès spectaculaire. Vous allez peut-être penser que je fais de la publicité pour eux, mais je trouve qu'ils sont très dynamiques, novateurs et extrêmement concurrentiels.

Entrevoyez-vous un rôle pour cette nouvelle technologie dans les services à offrir aux clients des caisses de crédit comme VanCity? Certaines activités de télé-trésorerie sont déjà disponibles sur la côte ouest. D'après les renseignements dont je dispose, le télé-paiement va s'élargir encore. Comment cela s'appliquera-t-il aux prêts accordés aux clients de cette organisation? Y a-t-il un rôle pour l'Internet?

**M. Knight:** Nos homologues oeuvrant dans le système des caisses de crédit aux États-Unis offrent plusieurs fonctions qui permettent aux gens de s'occuper de leurs hypothèques en composant un numéro 1-800, même après les heures normales de travail s'ils font des quarts, par exemple. Ils utilisent un numéro PIN, et il y a une centrale qui prend les appels.

**Le sénateur Perrault:** C'est manifestement la voie de l'avenir.

**M. Knight:** Oui, la voie de l'avenir.

**Le sénateur Perrault:** D'après les renseignements dont je dispose, il existe en Europe une banque électronique qui ne compte aucune succursale.

**M. Knight:** Oui. Je ne sais pas si nous parlons de la même banque, car les choses changent très vite. En Allemagne, je pense qu'il y a une poussée en faveur de l'abandon de succursales où les clients doivent se déplacer. Le public n'est cependant pas convaincu. Nous sommes en période de transition entre générations. Il y a beaucoup de gens qui veulent toujours faire leurs transactions financières dans une institution où il y a un être humain au guichet.

**Le sénateur Perrault:** Il y a peut-être une niche pour ce genre de services bancaires.

[Text]

**Mr. Knight:** There may be a niche; they may have to specialize. The difficulty arises when you paint a picture where there would be no branches.

In the next five years, employees in financial institutions, whether at the local credit union or a branch of a bank, will provide fundamentally different qualitative advice and assistance when compared to their historical role. In spite of all the talk about technology, we have a mammoth human resource improvement challenge ahead of us. We are moving that way. We want to keep the people who already know our institution involved on the front lines. We need to collectively upgrade.

That includes teaching the CEO to use the Compu-Serve system. I am glad I took typing.

**Senator Perrault:** I wish I had.

Financial institutions are facing a communications challenge to distribute information and knowledge more effectively. In this area, the new technology will be of great help.

**Mr. Knight:** For your information, all financial institutions are attempting to move into packaging together their wealth management. In some quarters of your home province, senator, they speak of asset management and the need to be a little more sensitive.

Thousands of our members are not looking at a wealth or asset base of \$500,000 or \$1 million, but rather a base of \$100,000 or \$200,000. Other financial institutions have said that if you want to help someone with their wealth management, you need a certain asset base to make it work. Our base will force us into a discipline of how to make do without a major lost-cost component. Home banking is small scale, but it must be delivery-oriented to a large audience that needs to be brought into modern technology.

**Senator Perrault:** The VanCity organization, for example, places a great emphasis on public relations. It supports desirable ecological causes. They have established an ethical fund which has attracted a great deal of interest. Do your branches or member organizations apply any ethical standards to this process of lending money to business endeavours? Do you have a code?

**Mr. Knight:** I would have to go credit union by credit union. There is a general code, but it is just to ensure that you are meeting certain standards of lending practices.

**Senator Perrault:** You have not established a written mission statement about the role of credit unions?

**Mr. Knight:** Not collectively, no. I would have to pull it together.

[Traduction]

**M. Knight:** Il y a peut-être une niche; il faudra peut-être se spécialiser. Le problème survient lorsqu'on dresse un tableau où il n'y aurait plus du tout de succursales.

Au cours des cinq prochaines années, les employés d'institutions financières, qu'il s'agisse de caisses de crédit locales ou de succursales de banques, offriront des conseils et une aide qualitativement très différents comparativement à leur rôle traditionnel. En dépit de tout ce que l'on dit au sujet de la technologie, nous devons relever un défi colossal sur le plan d'amélioration des ressources humaines. Nous faisons déjà des progrès en ce sens. Nous voulons conserver sur les premières lignes ceux et celles qui connaissent déjà notre institution. Il nous faut tous nous améliorer.

Compte parmi ces améliorations apprendre au PDG à utiliser le système Compu-Serve. Je suis heureux d'avoir pris un cours de dactylo.

**Le sénateur Perrault:** Je regrette de ne pas l'avoir fait moi-même.

Les institutions financières ont un défi de communication à relever: celui de distribuer plus efficacement données et connaissances. Dans ce domaine, la nouvelle technologie sera très utile.

**M. Knight:** Pour votre gouverne, toutes les institutions financières s'efforcent de réorganiser la gestion de leurs richesses. Dans certaines parties de votre province, sénateur, on parle de gestion des avoirs et de la nécessité d'être plus sensible à ce qui nous entoure.

Des milliers de membres de notre société n'ont pas des avoirs de 500 000 ou de 1 million de dollars, mais plutôt de 100 000 ou 200 000 dollars. D'autres institutions financières ont dit que si vous voulez aider quelqu'un dans la gestion de ses avoirs, il faut avoir au départ une certaine base. Notre base à nous nous obligera à adopter une certaine discipline si nous voulons nous débrouiller en l'absence d'un important élément perte-coût. La télé-trésorerie ne se fait qu'à une petite échelle, mais elle doit être axée sur un vaste public qu'on doit amener à participer à la technologie moderne.

**Le sénateur Perrault:** Le groupe VanCity, par exemple, met beaucoup l'accent sur les relations publiques. Il appuie un certain nombre de causes écologiques valables. Il a créé un fonds éthique qui a attiré beaucoup d'intérêt. Vos succursales ou vos organisations membres appliquent-elles des normes éthiques dans tout ce processus d'octroi de prêts pour des initiatives commerciales? Avez-vous un code?

**M. Knight:** Il faudrait examiner la situation caisse de crédit par caisse de crédit. Il y a un code général, mais celui-ci prévoit simplement le respect de certaines normes en matière de pratiques de prêt.

**Le sénateur Perrault:** Vous n'avez pas adopté d'énoncé de mission définissant le rôle des caisses de crédit?

**M. Knight:** Non, pas collectivement. Il me faudrait réunir tous les différents éléments.

[Texte]

**The Chairman:** When the Federation of Agriculture was here, they made the observation that the Export Development Corporation has not been willing to assist farmers to any extent — agriculture products in export — primarily because the margins are so small that they are concerned about the risk. Can you comment on your awareness of that situation? Do you feel it is right? Second, are you in the business of assisting farmers who are moving into the export market?

**Mr. Knight:** There may be a little mixing of apples and oranges there because the Export Development Corporation has historically backed primary farm products — for example, wheats and grains — in certain instances with some serious financing. That ought not to negate what they have done over the years. However, the largest price shifts have de-throned wheat as the champion of the prairie base. There are now all types of other products that bring in some secondary processing. I am not sure the Export Development Corporation was equipped to assist with those particular operations.

Our credit unions have done minimal work in this area, but we are shifting into it. If I could get a summary of it, I may share it with members of the committee. In Kipling, the credit union won an award within our system for helping to develop a hog operation. It is a highly technical and quality business that will include export. So we are shifting and backing some of those projects but with care.

**The Chairman:** You did not mention the federal government's regional economic development funds, the successors to DREE: ACOA, Western Economic Diversification, FORD Quebec. Do you regard them as part of federal financial institutions in the sense of the Crowns, as you call them? Should they be left aside or should they be brought into the tent?

**Mr. Knight:** It would not hurt to bring them into the tent, from a regulatory point of view. Up until now, if their mandates have had a similar vein, they have played a complementary role to our local operations.

**The Chairman:** As opposed to a competitive role?

**Mr. Knight:** Yes.

**The Chairman:** In contrast to the FCC which plays, at least in part, a competitive role?

**Mr. Knight:** Yes. I say that with some hesitancy because we are still watching the role between WED, the Royal and into the export markets using the Canadian Commercial Corporation. We must have a handle on that in order to know where we would fit in with those changes. It is not clear yet whether that will be moving from complementary to competitive.

[Translation]

**Le président:** Lorsque les représentants de la Fédération canadienne de l'agriculture ont comparu devant nous, ils ont souligné que la Société pour l'expansion des exportations ne s'est pas montrée désireuse d'aider dans une très large mesure les agriculteurs — plus particulièrement pour l'exportation de produits agricoles —, ce principalement parce que les marges sont si faibles qu'elle est préoccupée par le risque. Que pensez-vous de cette situation? Pensez-vous que ce soit justifié? Deuxièmement, vous occupez-vous d'aider les agriculteurs qui visent le marché de l'exportation?

**M. Knight:** On mélange peut-être un petit peu ici des torchons et des serviettes, car traditionnellement, la Société pour l'expansion des exportations appuie des produits agricoles primaires — par exemple, blé et autres céréales — en consentant dans certains cas un financement important. Il ne s'agit pas de revenir sur ce qu'elle a fait au fil des ans. Cependant, la valse des prix a détrôné le blé en tant que champion de la base économique des Prairies. Il y a maintenant toutes sortes d'autres produits qui donnent naissance à des activités de transformation secondaires. Je ne suis pas convaincu que la Société pour l'expansion des exportations était équipée pour soutenir ce genre d'activités.

Nos caisses de crédit ont fait très peu de travail dans ce domaine, mais nous tendons de plus en plus vers cela. Si j'obtiens un résumé de ces activités, je le communiquerai aux membres du comité. À Kipling, la caisse de crédit a remporté un prix à l'intérieur de notre système en reconnaissance de son aide au développement d'une exploitation porcine. Il s'agit d'une exploitation très avancée et de grande qualité qui vise entre autres l'exportation. Nous sommes donc en train de changer d'orientation et d'appuyer certains de ces projets, mais il nous faut être prudents.

**Le président:** Vous n'avez pas mentionné les fonds de développement régional économique du gouvernement fédéral, les successeurs du MEER: l'APECA, la Diversification de l'économie de l'Ouest, FORD Québec. Les considérez-vous comme faisant partie des institutions financières fédérales, au même titre que les sociétés de la Couronne, comme vous les appelez? Devrait-on les laisser de côté ou les faire rentrer sous la tente?

**M. Knight:** Ce ne serait pas une mauvaise chose de les faire rentrer sous la tente, d'un point de vue réglementation. Jusqu'ici, même si leurs mandats ont eu le même fil conducteur, ils ont joué un rôle complémentaire à celui des opérations locales.

**Le président:** Par opposition à un rôle concurrentiel?

**M. Knight:** Oui.

**Le président:** Contrairement à la SCA qui joue, au moins en partie, un rôle concurrentiel?

**M. Knight:** Oui. Je dis cela avec une certaine hésitation car nous continuons de surveiller les rôles entre la Diversification de l'économie de l'Ouest, la Royale et la Corporation commerciale canadienne en ce qui concerne les marchés d'exportation. Il nous faut bien connaître tout cela pour savoir où nous pourrions cadrer dans l'ensemble, étant donné les changements. Il n'est pas encore certain que la vocation deviendra concurrentielle plutôt que complémentaire.

[Text]

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Knight for coming.

May I ask the representatives of the Canadians Exporters' Association to come to the table?

**Mr. Mark Drake, President, Canadian Exporters' Association:** Thank you for the opportunity to appear here. Our association appeared before you previously on June 1. At that time, our focus was primarily on the Export Development Corporation and on issues relating to medium- and long-term financing and insurance. We do not wish to repeat those remarks again today, but because of the importance of this subject, we would like to have our remarks at that time included in the record for the current hearings, if that is possible.

The focus today is on EDC, the Business Development Bank, the Canadian Commercial Corporation, and the Farm Credit Corporation and how they relate to the private sector.

Regarding the private sector and the EDC mandate as found in the new — if it is still considered new — EDC Act, the corporation now has the flexibility it needs to adjust to the changing requirements of exporters.

Our association does have some concerns, one being profit retention, about strengthening EDC's capital base and improving its financial position to assist exporters who are targeting high growth but riskier markets. The government should refrain from seeking dividends for the corporation. The government has not done so recently; however, we were very concerned when it took that action two years ago.

In terms of risk, our association remains concerned with EDC's mandate. In contrast to some export credit agencies in other countries, EDC is required by its mandate to put greater emphasis on the need to be self-sustaining. As a consequence, the corporation cannot always be as aggressive as exporters would like in areas of premium policy and financing to help exports in the riskier markets. This is a question of its fundamental mandate.

There is a need to review the level of risk that the government shareholder should be prepared to allow EDC to take on its own account. The review should look at taking increased risks.

Regarding bank relationships, EDC and the banks must continue to work together to leverage their financial resources for export financing as part of Team Canada. There has been progress in this area.

Private sector insurance companies do provide a useful addition to the export credit insurance field; however, by the same token, they have limited capacity in a number of areas such as the area of political risk. That risk is covered by EDC. They have difficulty providing service to the small- and medium-sized companies because of costs in serving the small accounts.

If EDC is to serve these important areas, it is necessary that EDC have access to a broad market to spread their risks. We

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup d'être venu nous rencontrer, monsieur Knight.

Puis-je demander aux représentants de l'Association des exportateurs canadiens de prendre place à la table?

**M. Mark Drake, président, Association des exportateurs canadiens:** Je vous remercie de votre invitation. Notre association a déjà comparu devant votre comité le 1<sup>er</sup> juin. Nous y avons traité surtout de la Société pour l'expansion des exportations et de questions touchant le financement à moyen et à long terme et l'assurance. Nous n'allons pas répéter ce que nous avons dit alors, mais vu l'importance de ce sujet, nous aimerions que nos propos d'aujourd'hui soient versés au procès-verbal de l'audience actuelle, si cela est possible.

Nous parlerons aujourd'hui surtout de la SEE, de la Banque fédérale de développement, de la Corporation commerciale canadienne et de la Société du crédit agricole et de la façon dont leurs rôles s'articulent avec celui du secteur privé.

Pour ce qui est du secteur privé et du mandat confié à la SEE par la nouvelle loi — elle est toujours considérée comme nouvelle —, la société dispose maintenant de la flexibilité voulue pour s'adapter aux besoins nouveaux des exportateurs.

Notre association éprouve quelques préoccupations, souhaitant notamment que la société conserve ses profits, renforce sa capitalisation et améliore sa position financière afin de pouvoir aider les exportateurs qui s'attaquent à des marchés à haut volume mais plus risqués. Le gouvernement devrait s'abstenir de prélever des dividendes sur la société. Il ne l'a pas fait récemment, mais nous étions très préoccupés lorsqu'il l'a fait il y a deux ans.

Pour ce qui est des risques que la SEE accepte d'assumer, son mandat continue de nous préoccuper. Contrairement à d'autres organismes de crédit à l'exportation étrangers, la SEE est tenue, de par son mandat, de rechercher l'autosuffisance. De ce fait, elle ne peut pas toujours avoir une action aussi agressive que les exportateurs le souhaiteraient, sur les plans des primes, de sa politique et de ses crédits, pour faciliter l'exportation sur les marchés les plus risqués. C'est son mandat fondamental qui est ici en jeu.

Il s'agit donc de revoir le niveau de risque que l'actionnaire, c'est-à-dire le gouvernement, permet à la SEE de courir. La Société devrait être autorisée à prendre des risques accrus.

Pour ce qui est des relations avec les banques, la SEE et les banques doivent continuer d'œuvrer de concert pour financer les exportations dans le cadre de l'Équipe-Canada. Des progrès ont déjà été faits dans ce domaine.

Les compagnies d'assurances privées sont un complément utile dans le domaine de l'assurance crédit à l'exportation; cependant, elles n'ont qu'une capacité limitée dans divers domaines, notamment celui du risque politique. Ce risque est couvert par la SEE. Les compagnies privées ont du mal à desservir les petites et moyennes entreprises, en raison du coût de gestion des petits comptes.

Si la SEE doit desservir ces importants secteurs, elle doit avoir accès à un vaste marché pour étaler ses risques. Nous reconnais-

*[Texte]*

accept that unless the government is prepared to subsidize the corporation to cover those markets.

I will quickly summarize the new banking products which have appeared recently as a result of greater collaboration between the banks and EDC, the so-called Team Canada. Your committee will be familiar with these.

We have the Master Accounts Receivable program known as MARG. This is a non-recourse guarantee to the banks designed to encourage more operating-line financing secured by receivables.

The Framework Agreements are in hand. The EDC and the banks have been working on developing framework agreements for medium-term guarantees. One has been established for small business, but apparently, so far, it has not been used. That agreement divides risk 75 per cent for EDC and 25 per cent for the banks when it is used to support SMEs. Our association is concerned that, despite a lot of work being put into developing the SME framework agreement, no transactions have yet been made.

I will say a quick word on education. It was mentioned on several occasions previously that education is very important. Quite a few initiatives have taken place.

The Canadian Bankers Association and the Bankers Institute run a series of seminars. A guide to information sources on finance has come out, the so-called road map, and that has been valuable.

The basic premise in this particular guide is that all SMEs go to their banks at some point, and a guide distributed through bank branches would help SMEs have access to key information on export services. We are a little concerned that the availability of this guide is not sufficiently well known, but at least steps have been taken in the right direction.

Still on the banks, there are a number of new bank initiatives which we certainly commend. Northstar Trade Finance, the EDC and the Bank of Montreal worked together on one such initiative, and the Toronto Dominion Bank has worked with the EDC on another. This is not an inclusive list. It is only an example of some initiatives of banks and the EDC working together. This involves the public and private sectors working together, which is the essential subject of this committee, and we are delighted to see these initiatives.

Finally, regarding the EDC and medium- and long-term lending, when we appeared before you in June, we stated that most of our members believe that they have been well served by the EDC. In respect of bank involvement, we also noted that the EDC is empowered to issue guarantees and we would encourage their use in situations where such an approach is responsive to client needs and where there is no added cost.

At the same time, we cautioned that while a flexible approach is desirable, including the use of guarantees rather than direct lending where required by the client, most exporters are reluctant

*[Translation]*

sons que c'est inévitable, à moins que le gouvernement ne soit disposé à subventionner la société pour desservir ces marchés.

Je vais résumer rapidement les nouveaux produits bancaires qui ont fait leur apparition récemment suite à la collaboration plus étroite entre les banques et la SEE, collaboration que l'on résume sous le nom d'Équipe-Canada. Le comité les connaît déjà.

Il y a le compte client maître, un programme connu sous le nom de MARG. Il s'agit d'une garantie forfaitaire donnée aux banques afin de les encourager à accorder des prêts d'exploitation nantis par les comptes clients.

Maintenant que les accords-cadres sont en place, la SEE et les banques travaillent à la conclusion d'ententes-cadres touchant les garanties à moyen terme. Une telle entente a été conclue pour les petites entreprises, mais cet outil n'est apparemment pas encore utilisé. L'entente répartit les risques entre la SEE et les banques à raison de 75 p. 100 et 25 p. 100 respectivement dans le cas des PME. Notre association s'inquiète de voir que, en dépit de tout le travail déployé pour élaborer l'accord-cadre sur les PME, aucune transaction n'est encore intervenue.

Je dirai rapidement un mot de l'éducation. On a dit à plusieurs reprises par le passé que l'éducation est indispensable. Diverses initiatives ont été prises à cet égard.

L'Association des banquiers canadiens et le Bankers Institute organisent une série de séminaires. Un guide sur les sources d'information sur le financement a été publié, que l'on appelle la «feuille de route», et s'est avéré précieux.

La prémisse fondamentale dans ce guide est que toutes les PME s'adressent à leurs banques à un moment ou à un autre et que la distribution d'un guide par l'intermédiaire des succursales bancaires serait la meilleure façon de donner aux PME accès à des renseignements clés sur les services à l'exportation. Nous regrettons que l'existence de ce guide ne soit pas encore suffisamment bien connue, mais, au moins, quelques pas dans la bonne direction ont été faits.

Toujours pour ce qui est des banques, nous saluons un certain nombre d'initiatives nouvelles. Northstar Trade Finance, la SEE et la Banque de Montréal ont collaboré sur une telle initiative et la Banque Toronto Dominion a oeuvré avec la SEE sur une autre. Ce n'est pas une liste exhaustive, ce ne sont là que quelques exemples d'initiatives conjointes des banques et de la SEE. Elles sont le fruit d'une collaboration entre les secteurs public et privé, c'est-à-dire le sujet essentiel des travaux de votre comité, et nous sommes ravis de voir ces initiatives.

Enfin, pour ce qui est des crédits à moyen et long terme de la SEE, nous vous avons indiqué en juin que la plupart de nos membres s'estiment bien desservis par la SEE sur ce plan. Pour ce qui est de la participation des banques, nous avons signalé également que la SEE a le pouvoir d'offrir des garanties et nous l'encourageons à avoir recours à cet outil lorsqu'il répond aux besoins des clients et que cela n'alourdit pas le coût.

Mais, si la flexibilité est certes souhaitable, notamment l'usage de garanties au lieu de crédit direct lorsque le client le désire, la plupart des exportateurs ne tiennent pas à voir radicalement

*[Text]*

to support major changes in the delivery system for medium- and longer-term financing unless there is a clear advantage.

In conclusion, on the EDC and the public and private sectors working together on financing in this section, the primary concerns for exporters are the restrictive mandate of EDC as it relates to the amount of risk the corporation is willing to take and the provision of services by EDC which are fully competitive with those provided to exporters in other countries. That is the real issue — Canada's competitiveness. The second issue is how to persuade the banks to share more in the risks.

I will turning briefly to the Business Development Bank of Canada, formerly the Federal Business Development Bank, which, as you all know, provides revolving credit loans up to \$250,000 for exporters and up to the same amount to finance individual transactions. BDBC also provides venture capital.

The important thing for export is that BDBC's programs provide support in that critical preshipment period, as well as the more broadly determined venture capital loans. We understand that 40 per cent of these loans already go to firms engaged in exporting.

With BDBC's new mandate, the bank says it will be increasingly export oriented, and we certainly regard that as an encouraging sign. They also say that their philosophy is to top up commercial financing and credit facilities. We understand that this is a shift away from their being the bank of last resort. We think this thrust to top up is complementary, rather than competitive, with private sector sources of funds.

The Federal Business Development Bank was always a significant source of funds for exporters. We understand that, under the BDBC legislation, a client's export propensity, their ability to export, will be a significant factor in the evaluations of loans to be provided by BDBC.

The CEA is in the process of conducting a mini-survey of exporters. The initial results confirm that the BDBC is considered by exporters to be a useful addition to the export financial system, particularly, of course, for SMEs. That is all we have to say on the BDBC.

The Canadian Commercial Corporation is highly regarded by the business community for its support for defence exports, of course; for exports to UN agencies and the international financial institutions; and, more recently, for its initiatives to help SMEs in export financing.

At one time there was a concern that CCC was competing with the private sector. We do not believe that this concern exists any longer. Its recent initiative in establishing a progress payment program, the PPP, in cooperation with the banks, is particularly commendable. You are probably familiar with this. It provides working capital in the preshipment period and is already proving

*[Traduction]*

bouleverser le mécanisme de financement à moyen et long terme, à moins qu'il y ait un avantage manifeste à le faire.

En conclusion, pour ce qui est de la SEE et de la collaboration entre les secteurs public et privé, les principales préoccupations des exportateurs concernent le mandat restrictif de la SEE sur le plan des risques que la société peut assumer, et la nécessité pour la SEE de fournir des services qui soient pleinement compétitifs avec ceux dont disposent les exportateurs à l'étranger. C'est là l'enjeu réel: la compétitivité du Canada. La deuxième question est de savoir comment persuader les banques d'assumer une plus grande part des risques.

Je parlerai maintenant brièvement de la Banque de développement du Canada, anciennement la Banque fédérale de développement, qui fournit aux exportateurs, comme vous le savez tous, des crédits renouvelables jusqu'à concurrence de 250 000 dollars et un montant identique pour financer des transactions individuelles. La banque offre également des capitaux-risques.

Ce qui compte, pour les exportateurs, c'est que la BDC les appuie dans la période critique préalable aux livraisons, de même que les prêts de capitaux risques plus largement définis. Nous croyons savoir que 40 p. 100 de ces prêts vont déjà à des entreprises exportatrices.

Avec son nouveau mandat, la banque annonce qu'elle axera son activité davantage sur l'exportation et nous y voyons certainement un signe prometteur. Elle dit également qu'elle aura pour principe de compléter les prêts et facilités de crédit commerciaux, cessant ainsi d'être une banque de dernier recours. Elle se place donc en situation de seconder le secteur privé, plutôt que de le concurrencer.

La Banque fédérale de développement a toujours été une importante source de crédits pour les exportateurs. Aux dires de la banque, la propension d'un client à exporter, sa capacité à exporter, sera un important facteur dans l'évaluation par la BDC des dossiers de demandes de crédit.

L'Association des exportateurs canadiens mène actuellement une mini-enquête auprès des exportateurs. Les résultats initiaux confirment que la BDC est considérée par eux comme un ajout utile au système de financement des exportations, et particulièrement, bien entendu, par les PME. C'est tout ce que nous avons à dire au sujet de la BDC.

La Corporation commerciale canadienne jouit d'une haute considération en raison de son soutien aux exportations de matériel de défense, bien entendu, mais aussi aux exportations destinées à des organisations des Nations Unies et à des institutions financières internationales et, plus récemment, en raison de ses initiatives destinées à aider les PME à financer leurs exportations.

On a pu craindre à un moment donné que la CCC ne concurrence le secteur privé. Nous ne pensons pas que cette crainte soit encore fondée. La mise sur pied récente, à son initiative, du programme de paiement progressif, le PPP, en collaboration avec les banques, est particulièrement louable. Vous connaissez sans doute ce programme. Il offre des capitaux de

*[Texte]*

popular with both the SME clients and with the banks which deliver the program.

We are also encouraged by a promising new computerized service being developed by CCC to link interested exporters on a timely basis with specific UN agencies and IFI procurements. This is very important for Canadian business to learn early on in the cycle of these opportunities.

We do have one recommendation, Mr. Chairman, on the CCC. It reports to the minister responsible for Supply and Services and Public Works. We agree with the recommendation made by "Red" Wilson's committee that, as part of Team Canada's export initiative it might be more appropriate for the responsibility for the corporation to revert to the Minister of International Trade.

Finally, on the Farm Credit Corporation, I must say we are on shakier ground on this particular area than we are in the others. It is not our forte. We do know that it provides financial services to agricultural producers related to farming and, in this context, we understand that the mandate was broadened two years ago to allow the corporation to make loans for on-farm diversification projects and value-added operations beyond the farm gate, provided they were controlled by the farmers.

Of course, much of Canada's agricultural production is exported, but there has only been an indirect linkage, as we understand it, between FCC and the exporters. With the expansion of world trade, we believe there is a need for that linkage to be more direct.

FCC is certainly conscious of the importance of exports to Canada's agricultural sector and, as an example of the corporation's initiatives in this area, it is developing an alliance with a major U.S. agricultural bank to facilitate increased exports for Canadian farm equipment. We think that is a good initiative.

The FCC has also financed producer-owned storage and distribution facilities in Canada for agriculture products, many of which subsequently move into export markets. However, we understand that FCC's current legislation restricts it to lending to enterprises which are farmer-controlled. This is the one recommendation we would like to make. We believe that the mandate should be re-examined to ensure that it is not unduly restrictive in providing loans which would benefit rural Canadian exports in general, even if they are not necessarily farmer-controlled.

In global terms, virtually all Canadian food companies are SMEs and we believe that all such firms, as well as producers — and this includes food-processing companies — could benefit from FCC's services.

In conclusion, we think that your committee has asked a number of very pertinent questions. We have tried to answer some of them. Looking specifically at federal institutions and the private sector, we believe that federal institutions which support exporters

*[Translation]*

roulement dans la période préalable aux livraisons et s'avère déjà populaire, tant auprès des PME clientes que des banques qui administrent le programme.

Nous trouvons également encourageant le nouveau service informatique élaboré par la CCC pour informer rapidement les exportateurs du programme d'achat des organisations de l'ONU et des IFI. Il est très important que les entreprises canadiennes soient informées très vite de ces possibilités.

Nous avons une recommandation à formuler concernant la CCC, monsieur le président. La corporation fait rapport au ministre responsable des Approvisionnements et Services et des Travaux publics. Nous souscrivons à la recommandation faite par le comité de «Red» Wilson de faire passer la corporation sous l'autorité du ministre du Commerce extérieur, dans le cadre de l'Équipe-Canada.

Enfin, pour ce qui est de la Société du crédit agricole, nous sommes sur un terrain moins solide dans ce domaine particulier que dans d'autres. Ce n'est pas notre point fort. Nous savons qu'elle offre des services financiers aux agriculteurs et nous croyons savoir que son mandat a été élargi il y a deux ans pour lui permettre d'accorder des prêts en vue de la diversification des exploitations et de financer des installations de transformation des produits agricoles, pourvu que ces installations soient sous contrôle d'agriculteurs.

Bien entendu, une grande partie de la production agricole canadienne est exportée, mais il n'y a eu, à notre connaissance, que des liens indirects entre la SCA et les exportateurs. Avec l'expansion des échanges mondiaux, nous pensons qu'il est nécessaire de resserrer ces liens.

La SCA a certainement conscience de l'importance des exportations pour le secteur agricole canadien et, pour donner un exemple des initiatives de la société à cet égard, elle a conclu une alliance avec une grande banque agricole américaine afin de faciliter les exportations de matériel agricole canadien. Nous pensons que c'est là une excellente initiative.

La SCA a également financé des installations d'entreposage et de distribution appartenant à des coopératives d'agriculteurs, dont bon nombre se tournent ensuite vers les marchés d'exportation. Cependant, nous croyons savoir que la loi régissant actuellement la SCA lui interdit de prêter à des entreprises n'appartenant pas à des agriculteurs. Nous formulons donc la recommandation que ce mandat soit revu afin d'autoriser la société à fournir des prêts favorisant les exportations agricoles canadiennes en général, sans spécifier que les entreprises concernées doivent appartenir à des agriculteurs.

De façon générale, virtuellement toutes les entreprises alimentaires canadiennes sont des PME et nous pensons que toutes — et cela englobe les entreprises de transformation alimentaire — pourraient bénéficier des services de la SCA, et non seulement les agriculteurs.

En conclusion, nous pensons que le comité a posé un certain nombre de questions très pertinentes. Nous avons tenté de répondre à certaines d'entre elles. S'agissant plus précisément de l'interaction entre les institutions fédérales et le secteur privé, nous

[Text]

are essentially complementary to the private sector. It may be a fine line between federal financial institutions and the private sector, but essentially the federal institutions should target the higher-risk areas where the private sector is unable, or perhaps unwilling, to go on its own, bearing in mind the private sector's requirement to report to its shareholders.

Finally, while it may be attractive to put all the export financial services of the four agencies under one roof, we feel that each has a distinctive niche and special expertise and there is a serious risk that this would be lost under an umbrella organization. That is not something which the Canadian Exporters Association recommends.

Je dois dire que nous apprécions l'occasion de présenter ces points de vue. Si vous voulez poser des questions en français, nous sommes prêts à y répondre en français.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Drake. At the bottom of page 6 of your brief you have given us the initial results of the survey you are undertaking. When the survey is complete, could you send us a report on it? I gather that this is sort of an embryonic analysis. I would like to see the complete one when it is finished.

**Mr. Drake:** We would be very pleased to do that. We are still receiving responses.

**The Chairman:** I understand why you do not necessarily want to put all four organizations together. What is your reaction to joining the two export agencies, the EDC and the CCC?

**Mr. Drake:** Our reaction would not be unfavourable. They do work very closely together. I am not saying, "Wow, what a wonderful idea." Generally, we would be in favour of it.

We certainly feel that there is benefit in having the CCC come out of its present reporting structure, even though we appreciate that they draw quite a number of their resources from Supply and Services.

**Mr. James D. Moore, Vice-President, Policy, Canadian Exporters' Association:** Mr. Chairman, this would be particularly true on the financial services side. However, it is not really the CCC's primary objective in life. It is a marketing organization which is structured to support marketing efforts particularly in defence industries. We are not quite sure how that would fit with the EDC's financial mandate.

It is also doing some marketing activity in relation to UN agencies. Its activity there is not financial so much as it is concerned with marketing and assisting Canadian exporters in that side of it.

One would have to look carefully at the two mandates to see where they are complementary and could be usefully joined. There may be elements there, as Mr. Drake has pointed out. There are also some elements which are quite separate and distinct. If

[Traduction]

pensons que les organismes fédéraux qui aident les exportateurs ont un rôle essentiellement complémentaire à celui du secteur privé. La ligne de démarcation entre les institutions financières fédérales et le secteur privé est peut-être ténue, mais il nous semble, en gros, que les premières devraient privilégier les domaines à haut risque où le secteur privé ne peut, ou peut-être ne veut, financer seul, sachant les obligations des banques privées envers leurs actionnaires.

Enfin, s'il peut paraître attrayant de placer sous un même toit tous les services financiers à l'exportation des quatre organismes, nous pensons que chacun d'eux a un créneau propre et des connaissances particulières que l'on risquerait de perdre, si l'on regroupait le tout au sein d'un organisme-parapluie. L'Association des exportateurs canadiens n'est donc pas favorable à cette idée.

We are very happy to have been allowed to express our opinion. If you want to ask questions in French, we will be answering them in French.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Drake. Au bas de la page 6 de votre mémoire, vous nous avez donné les résultats initiaux de l'enquête que vous avez entreprise. Pourriez-vous nous faire parvenir un rapport lorsqu'elle sera terminée? J'imagine que pour le moment, ce n'est qu'une analyse embryonnaire. J'aimerais voir l'analyse complète lorsqu'elle sera terminée.

**M. Drake:** Ce sera avec plaisir. Nous continuons de recevoir des réponses.

**Le président:** Je comprends pourquoi vous ne souhaitez pas nécessairement regrouper les quatre organisations. Quelle est votre réaction devant l'idée de fusionner les deux organismes de financement à l'exportation, la SEE et la CCC?

**M. Drake:** Nous n'y serions pas opposés. Elles travaillent en collaboration très étroite. Mais nous ne disons pas: «Oh, quelle excellente idée». De manière générale, nous y serions favorables.

Nous serions certainement favorables à ce que la CCC passe sous une tutelle différente, tout en sachant qu'une bonne partie de ses ressources provient d'Approvisionnement et Services.

**M. James D. Moore, vice-président, politiques, Association des exportateurs canadiens:** Monsieur le président, ce serait particulièrement vrai sur le plan des services financiers. Mais ce n'est pas là la mission principale de la CCC. Elle est une organisation de commercialisation qui est structurée pour appuyer les efforts de commercialisation, en particulier des industries de matériel de défense. Nous ne savons pas trop comment cela cadrerait avec la mission financière de la SEE.

Elle assure également un travail de commercialisation à l'endroit des organisations des Nations Unies. Cette activité n'est pas tant de nature financière, car il s'agit surtout d'aider les exportateurs canadiens à commercialiser leurs produits auprès de ces organisations.

Il faudrait examiner de près les deux mandats pour voir dans quelle mesure ils sont complémentaires et pourraient être utilement fusionnés. Il y a peut-être des éléments de convergence, ainsi que M. Drake l'a indiqué. Mais il y en a d'autres qui sont

[Texte]

there were marriages to be made, there may be marriages elsewhere rather than between those two agencies.

**The Chairman:** In your comments on the EDC, you state, as you did when you were here last June, that, on the one hand, the EDC's mandate is to be self-sustaining. On the other hand, you make the comment at two different points in your brief on the desirability of the government supporting higher risk segments than the banks would support.

Is there not an inconsistency between telling the EDC to be self-sustaining on the one hand while on the other hand you are telling it to invest in higher risk parts of the market? To the extent that you do one, it seems that you have a problem with the other.

**Mr. Drake:** Our real concern regarding the mandate of the EDC, which comes from the government, is that it does not, perhaps, have the appetite for risk that it needs in order to be really competitive with the other export agencies. That is our concern on this particular issue.

**The Chairman:** That is to say, it has become too cautious.

**Mr. Drake:** It has a mandate. We do get pretty schizophrenic on this, as I mentioned to another committee earlier this morning. As an association, we are very well aware of the need for fiscal restraint in Canada. We are well aware of the need for debt and deficit reduction. We have difficulty with this particular point. There is no doubt that for exporters to be competitive internationally there must be, through this Crown corporation, a very high element of risk. It is difficult, we believe, for EDC to take that as fully as exporters would like if they have a mandate from their shareholders to be self-sustaining albeit for very good reasons.

**The Chairman:** Is it being too risk-averse at the moment?

**Mr. Moore:** In the view of most exporters, EDC is too risk-averse.

**The Chairman:** Is it too cautious?

**Mr. Moore:** It is too cautious, yes. This flows from its mandate and not from the corporation itself. We need to make a distinction there.

**The Chairman:** In other words, it is not the people but the mandate.

**Mr. Moore:** Yes. Essentially, what exporters want is an organization whose mandate should include the requirement for it to be competitive with comparable organizations in other countries.

**Senator Kelleher:** There was a great deal of weeping and gnashing of teeth several years ago on the part of the banks when the government saw fit to increase the mandate of the EDC. I do not know whether sufficient time has elapsed since then to answer my question, but can you give us a status report on how

[Translation]

très différents et distincts. S'il fallait procéder à des mariages, il y en aurait peut-être d'autres qui s'imposeraient davantage que celui entre ces deux organismes.

**Le président:** Dans vos remarques sur la SEE, vous avez indiqué, comme vous l'avez déjà fait en juin dernier, qu'elle a pour mandat d'être autosuffisante. Pourtant, vous avez dit à deux reprises, dans votre mémoire, qu'il serait souhaitable que le gouvernement assume davantage de risques que ne le feraient les banques.

N'y a-t-il pas une contradiction entre imposer à la SEE d'être autosuffisante tout en lui demandant d'investir dans des secteurs du marché à plus haut risque? Si l'on fait l'un, on ne peut faire l'autre.

**M. Drake:** Une préoccupation très réelle à l'égard du mandat de la SEE, qui lui est imposé par le gouvernement, est que la société ne semble pas être autant prête à courir des risques qu'il le faudrait pour qu'elle soit réellement compétitive avec les autres organismes de financement des exportations. Voilà notre préoccupation à ce sujet.

**Le président:** Autrement dit, elle est devenue trop prudente.

**M. Drake:** Elle a un mandat. Comme je l'ai mentionné à un autre comité plus tôt ce matin, nous souffrons de schizophrénie à ce sujet. En tant qu'association, nous avons pleinement conscience de la nécessité de l'austérité financière au Canada. Nous sommes parfaitement conscients des problèmes d'endettement et de déficit. C'est pourquoi nous avons quelque difficulté à nous prononcer sur ce point particulier. Il ne fait aucun doute que pour que les exportateurs soient compétitifs à l'échelle internationale, cette société d'État doit assumer des risques très élevés. Mais la SEE ne peut prendre autant de risques que les exportateurs le souhaiteraient si l'État actionnaire lui impose l'obligation, pour d'excellentes raisons, d'être autosuffisante.

**Le président:** Est-elle trop réticente à prendre des risques, en ce moment?

**M. Moore:** C'est l'avis de la plupart des exportateurs.

**Le président:** Est-elle trop prudente?

**M. Moore:** Elle est trop prudente, oui. C'est dû à son mandat et non à la Société elle-même. Il faut faire la distinction.

**Le président:** Autrement dit, ce n'est pas la faute des dirigeants, mais du mandat.

**M. Moore:** Oui. En gros, ce que souhaitent les exportateurs, c'est une organisation dont le mandat lui impose d'être compétitive par rapport à ses homologues étrangers.

**Le sénateur Kelleher:** Il y a eu beaucoup de pleurs et de grincements de dents chez les banques, il y a quelques années, lorsque le gouvernement a jugé bon d'élargir le mandat de la SEE. Je ne sais pas si suffisamment de temps s'est écoulé depuis pour que vous puissiez répondre à ma question, mais pourriez-vous

[Text]

the increased mandate is working for the EDC? Have you seen any effect? Has it been helpful in your opinion?

**Mr. Drake:** Generally speaking, the wailing and gnashing of teeth which you so accurately describe, senator, has been proven to be ill-founded. The greater flexibility which was given to EDC in particular to do certain things in the domestic field has not taken away any of their activity in their prime areas which, of course, are exports. There is a much higher degree of collaboration now between the banks and the EDC partly as a result of a high-level meeting which took place between the ministers, the banks and the president of the EDC about 18 months ago. I have mentioned some of them in our brief.

Although there are various areas which still must be worked out under the framework agreements, there is no doubt that the banks and the EDC at the top level and also at the trade-finance level have a much better working relationship than they had 18 months ago.

**Senator Kelleher:** It is my impression and your answer would also suggest that, as a group, over the last few years, the banks have begun to take an increased interest in the field of export financing. There is an increased awareness on their part that there is business to be had here. If that is correct, does that in any way diminish the need for government involvement in those areas?

**Mr. Drake:** Our answer is no. It is very important that we have both the public and the private sectors working together leveraging their own particular skills. The banks are certainly taking a greater interest, particularly in looking at medium-term financing. They have always been very active in short-term financing.

It looks as though the banks are willing to take a bit more of a risk as they work through these programs with EDC. We certainly do not believe that the banks could or would do this on their own. We very much need an export credit agency to ensure that Canadian exporters are competitive in financing buyer credits, in particular, and, of course, in insurance as well.

There is clearly a role for both partners to play. It is important that they work more closely together and we are moving in that direction.

**Senator Kelleher:** I was a little concerned to hear that the FBDB is perhaps preparing to take a little larger role in the export financing area. Will this cause some duplication with the EDC and/or with the commercial banks?

**Mr. Moore:** My understanding is that the shift as a result of the new act is very much to emphasize the complementary nature of its activity with the commercial sector.

Regarding the other government financial institutions or Crowns, more particularly the EDC, I understand that the EDC and the BDC are already sitting down together, possibly for the first time, to discuss how they can work together more effectively

[Traduction]

nous faire le point de la situation aujourd'hui à ce sujet? Avez-vous constaté des effets? Cet élargissement a-t-il été utile, à votre avis?

**M. Drake:** De façon générale, les pleurs et grincements de dents, pour reprendre votre belle expression, sénateur, sont apparus comme n'étant pas fondés. La plus grande souplesse qui a été conférée à la SEE, lui permettant de faire un certain nombre de choses au plan intérieur, n'a pas nui à son activité dans son premier domaine de compétence, c'est-à-dire l'exportation. Il y a aujourd'hui une collaboration beaucoup plus étroite entre les banques et la SEE, en partie par suite d'une réunion de haut niveau entre les ministres et le président de la SEE il y a 18 mois environ. J'ai mentionné certains des résultats dans notre mémoire.

Bien qu'il reste encore quelques difficultés à aplanir dans le cadre des ententes-cadres, il ne fait aucun doute que les banques et la SEE, au niveau de haute instance mais également au niveau des agents commerciaux et financiers, ont une bien meilleure relation de travail qu'il y a 18 mois.

**Le sénateur Kelleher:** J'ai l'impression, et votre réponse va également dans ce sens, que les banques, collectivement, commencent depuis quelques années à s'intéresser davantage au financement des exportations. Elles commencent à se rendre compte qu'il y a des affaires intéressantes à faire. Si c'est exact, est-ce que cela réduit la nécessité d'un rôle gouvernemental dans ce domaine?

**M. Drake:** Notre réponse est non. Il est très important que les secteurs public et privé travaillent main dans la main, chacun dans son domaine de compétence. Les banques commencent à s'intéresser davantage au financement à moyen terme, en particulier. Elles ont toujours été très actives au niveau du financement à court terme.

Il semble que les banques soient prêtes à courir un peu plus de risques suite à leur collaboration avec la SEE dans ces programmes. Mais nous ne sommes pas du tout convaincus que les banques pourraient ou voudraient faire cela seules. Nous avons impérativement besoin d'un organisme de crédit à l'exportation si nous voulons que les exportateurs canadiens soient compétitifs sur le plan du financement des crédits d'acheteur, en particulier, et bien entendu de l'assurance.

Chacun des deux partenaires a clairement un rôle à jouer. Il importe qu'ils collaborent plus étroitement, et c'est la direction dans laquelle ils s'engagent.

**Le sénateur Kelleher:** Je suis un peu préoccupé d'entendre que la Banque fédérale de développement se prépare à jouer un rôle un peu plus important dans le domaine du financement des exportations. Est-ce que cela n'entraînera pas un double emploi avec la SEE et/ou les banques commerciales?

**M. Moore:** Mon impression est que cette évolution, qui résulte de la nouvelle loi, vise à privilégier la nature complémentaire de son activité avec celle du secteur commercial.

Pour ce qui est des autres institutions financières gouvernementales ou sociétés d'État, et plus particulièrement la SEE, je crois savoir que celle-ci et la BDC commencent déjà à se concerter, peut-être pour la toute première fois, pour déterminer les

[Texte]

and perhaps even have joint programs where it would make sense. That is a very encouraging development; the two institutions have never had a close relationship in the past, to my understanding.

**The Chairman:** That is an interesting comment. I was not being critical of you for saying that. I suspect you are right.

**Senator Angus:** Welcome back to the committee, all three of you. Thank you for coming and for your exposé.

On a technical question, first, we had some people here from the Federation of Independent Business who were asked identical questions in their letter of invitation. I was quite shocked at their lack of information about what EDC does and what facilities are available for exporters and their small business members.

I asked the witness if many of their members were members of your association, because I knew your association to be very proactive in making your members aware of what is available. The witness did not seem to know too much about your association. He did say there was some overlap.

I suggest to you that, in certain areas, and particularly in the area of agricultural export, there seems to be a lack of understanding. To the extent that you have members in this sector, you might want to look into that.

Mr. Drake, you said you recognized you were on a bit of thin ice with regard to the FCC, which is what provoked this line of comment from me. May I understand that you have a modest or relatively minor focus in the agricultural sector?

**Mr. Drake:** I suppose I should hesitate in replying to you because our chairman is the CEO of XCAN Grain at the moment, so I cannot say that we ignore the agricultural sector.

No, it is not true. We do have several members in the basic commodity-producing area of agriculture, as well as food processors running through from companies like McCain's or Maple Leaf Foods at one end. We do have a fairly broad representation in agriculture, but it is not deep.

**Senator Angus:** We are referring more to the small business enterprises. With the increased or changed mandate of the Farm Credit Corporation beyond the farm gate and all of these agricultural-related industries that heretofore did not have access to that credit, there seems to be a general lack of information flow. For what it is worth, that is an area where you people might do a service to the Canadian exporters who seem not to be taking full advantage of what is available from the public sector.

Mr. Moore, do you want to make a comment on that before I get into another new area?

**Mr. Moore:** Briefly, the gap, if there is one, is that the FCC's focus up until now has been on the producer, the farmer, whereas few farmers export directly. Of course they are producer-owned organizations, whereas our membership in the agricultural sector are agricultural trading companies which account for the largest

[Translation]

modalités d'une collaboration plus efficace et peut-être même mettre sur pied des programmes conjoints, là où c'est possible. C'est une évolution très encourageante; les deux organismes n'ont jamais eu de relations étroites par le passé, à ma connaissance.

**Le président:** C'est une remarque intéressante. Ma question n'était pas une critique. J'ai l'impression que vous avez raison.

**Le sénateur Angus:** Je vous souhaite de nouveau la bienvenue à ce comité, à tous les trois. Merci d'être venus et de votre exposé.

Une question technique, tout d'abord. Nous avons reçu ici des représentants de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, à qui nous avions posé des questions identiques dans notre lettre d'invitation. J'ai été choqué par leur ignorance du rôle de la SEE et des facilités de crédit offertes aux exportateurs et à ses membres, qui sont les petites entreprises.

J'ai demandé au témoin si un grand nombre de ses membres étaient aussi membres de votre association, car je sais que la vôtre s'occupe très activement d'informer ses membres des facilités disponibles. Le témoin ne semblait pas savoir grand-chose de votre association. Il a dit qu'il y avait quelques chevauchements.

Je veux donc vous dire que, dans certains domaines, et en particulier dans celui des exportations agricoles, il semble régner une certaine ignorance. Dans la mesure où vous avez des membres dans ce secteur, vous voudrez peut-être voir cela de plus près.

Monsieur Drake, vous avez dit que vous n'êtes pas très au fait des services de la SCA, et c'est ce qui m'a incité à faire cette remarque. Est-il vrai que vous ne vous intéressez que d'assez loin au secteur agricole?

**M. Drake:** J'hésite à vous répondre, car notre président actuel est le pdg de XCAN Grain, et je ne peux donc dire que nous ignorons le secteur agricole.

Non, ce n'est pas vrai. Nous avons plusieurs membres dans le secteur de la production agricole, de même que des entreprises de transformation alimentaire, avec des grosses sociétés comme McCain's ou Maple Leaf Foods. Nous avons une assez bonne représentation du secteur agricole, mais elle reste relativement limitée.

**Le sénateur Angus:** Nous parlons davantage des petites entreprises. Avec le mandat élargi de la Société du crédit agricole, qui n'est plus limité aux exploitations agricoles elles-mêmes, mais peut dorénavant financer des industries apparentées qui n'avaient pas accès auparavant à ce crédit, il semble régner un manque général d'information. Ce peut être là un domaine où votre association pourrait rendre un service aux exportateurs canadiens qui ne semblent pas tirer pleinement parti de ce qui est disponible dans le secteur public.

Monsieur Moore, souhaitez-vous donner une réponse là-dessus avant que je ne passe à autre chose?

**M. Moore:** Très brièvement, le fossé, s'il y en a un, est dû au fait que la SCA se préoccupait exclusivement jusqu'à présent du producteur, de l'agriculteur, alors que peu d'agriculteurs exportent directement. Il y a, bien entendu, des coopératives de producteurs, alors que nos membres du secteur agricole sont des entreprises de

[Text]

proportion of exports in that sector and the value-added people that produce processors. That is where the export growth is in the world today. We have an agricultural export committee, but it is the agri-business sector, rather than the producer, which is represented there. Occasionally, an ag-producer-controlled organization, such as the Pools or XCAN, will be involved.

**Senator Angus:** Knowing how good you are at developing your membership base and communicating with them, this is an area of new business for you, and it greatly needed by our people in that sector.

**Mr. Drake:** May I respond? Thank you for introducing us to the CFIB. We do know them quite well because we share work on the International Trade Advisory Committee and other fora. They are a strong organization. Many of the businesses they represent are small independent operations without much interest in exports. I will certainly follow up with them and see whether we can collaborate specifically.

**Senator Angus:** If it is helpful, I will send you a copy of that transcript.

**Mr. Drake:** That would be much appreciated.

**Senator Angus:** The more substantive area that interests me is the export field for Canadian businesses, particularly for projects overseas. Business has come to us over a fair period of time saying there is no level playing field as between Canada and countries with access to EDCs in France or Spain or Italy.

This has been a big issue with me, because I have been approached and lobbied over and over again about these foreign countries using Canadian enterprise as a stocking horse. We have growing industries with new technologies who are out there, spending a lot of money to make their bids. At the end of the day, so much soft money is available that our companies end up losing the deals. When we asked Mr. Labbé about this, he agreed with our point but thought we should understand why it must be that way.

You have done much work in this area. Could you delineate three or four specific suggestions for the EDC, either in terms of its mandate or its present functions, to help level that playing field in order to obviate these situations which fly in the face of our current, very laudable policy of using Team Canada to expand our export trade?

**Mr. Drake:** I am not sure that I can respond with three or four things.

**Senator Angus:** Then 10 will do.

**Mr. Drake:** The key area is buyer credits. You have touched upon this regarding major projects where Canada is competing internationally with the French or the Italians or whomever. It may not be soft money, but it is money over a long period. The

[Traduction]

négoce de produits alimentaires, lesquelles représentent la plus forte proportion des exportations dans ce secteur, et les entreprises de transformation alimentaire qui apportent la valeur ajoutée. C'est dans ce dernier domaine qu'il y a aujourd'hui une expansion des exportations. Nous avons un comité des exportations agricoles, mais c'est le secteur agro-alimentaire, plutôt que les producteurs eux-mêmes, qui y est représenté. À l'occasion, une organisation sous contrôle des producteurs agricoles, telle que les pools ou XCAN, intervient.

**Le sénateur Angus:** Sachant à quel point vous savez recruter de nouveaux membres et communiquer avec eux, il y a là tout un champ d'activités qui s'offre à vous et un travail dont les gens dans le secteur agricole ont grandement besoin.

**M. Drake:** Puis-je répondre? Je vous remercie d'avoir parlé de nous à la FCEI. Nous les connaissons assez bien puisque nous travaillons ensemble au sein du comité consultatif sur le commerce extérieur et dans d'autres forums. C'est une organisation puissante. Nombre des entreprises qu'elle représente sont de petite taille et ne s'intéressent guère aux exportations. Mais je vais certainement les contacter pour voir si nous pouvons collaborer concrètement.

**Le sénateur Angus:** Si cela peut vous être utile, je vous ferai parvenir une copie du procès-verbal de sa comparaison.

**M. Drake:** Je vous en serais très reconnaissant.

**Le sénateur Angus:** Une question plus de notre ressort qui m'intéresse est le potentiel d'exportation des entreprises canadiennes, particulièrement pour des projets réalisés outre-mer. Cela fait pas mal de temps que les gens d'affaires viennent ici se plaindre en disant qu'il n'y a pas de terrain de jeu égal entre le Canada et les pays ayant des sociétés de financement des exportations, comme la France ou l'Espagne ou l'Italie.

J'y vois là un problème important, car je reçois sans cesse des doléances concernant ces pays étrangers qui viennent toujours coiffer les entreprises canadiennes au poteau. Nous avons des industries en expansion offrant des technologies nouvelles, qui dépensent beaucoup d'argent à préparer des soumissions. Mais au bout du compte, les pays étrangers offrent tant de crédits à des conditions privilégiées que nos entreprises finissent toujours perdantes. Lorsque nous avons parlé de cela à M. Labbé, il était d'accord mais a dit qu'on ne pouvait faire autrement.

Vous avez beaucoup travaillé là-dessus. Pourriez-vous formuler trois ou quatre suggestions spécifiques concernant la SEE, soit son mandat ou ses fonctions actuelles, qui permettraient d'égaliser le terrain de jeu et de rectifier ces désavantages qui vont directement à l'encontre de la politique très louable de l'Équipe-Canada visant à grossir nos exportations?

**M. Drake:** Je ne suis pas sûr de pouvoir faire trois ou quatre recommandations.

**Le sénateur Angus:** Alors, une dizaine suffiront.

**M. Drake:** La clé, ce sont les crédits. Vous les avez évoqués en parlant des grands projets où le Canada est affronté aux Français ou aux Italiens ou à d'autres. Ce ne sont pas tellement des crédits à taux privilégié qu'il faut qu'un financement à long terme.

*[Texte]*

Canadian exporter is competitive in terms of his product and his base price, and his technology is tops.

We need the ability to provide that finance over 14 years, perhaps at a concessional rate if it involves China. There is less demand for concessional finance now but, even non-concessional, financing is done over long periods in the area of major projects. That is the area, either direct or through EDC or with support from Canada Account, about which we must do something.

Our members, particularly through our Export, Finance and Insurance Committee, and our larger members, particularly the suppliers, have come back again and again on this important point and asked how we can make that financing for the buyers more available.

Perhaps I could ask Mr. Moore, who is close to this, if he has anything to add?

**Mr. Moore:** There are three things there. My president has touched upon them, and Senator Angus has touched upon them as well.

EDC's mandate should include the need to level the playing field with the competition. EDC cannot do this alone. Senator Angus talked about the soft money that is around. The EDC is not in the business of providing soft money, but that brings up the other major issue, the linkage between aid and trade. We have tried to keep the two issues distinct in Canada; other countries do not. Where aid and trade are complementary, we believe the two should work much closer in hand.

Moving away from EDC's mandate, we are encouraged by developments to date in EDC's efforts to work more closely with the private sector, particularly the commercial banks, in order to lever our resources to the maximum amount possible. The banks are beginning to work on doing more risk-sharing than they have been prepared to do in the past, and that is encouraging.

**Ms Vanessa Hammond, Vice-President, Business Development, Canadian Exporters' Association:** I should like to add that the CEA is already working with EDC and a number of other government departments to help Canadians realize that they can have access to, for instance, Japanese untied ODA funds and that they can work with other countries in accessing IFI projects. Maybe we cannot get the whole project but perhaps we can get part of it.

We are also trying to develop better access for Canadian companies to get into Europe and, therefore, have access to funds that are currently only available to European companies. We are also working to help companies access the private sector funding that is now a major factor in development projects internationally. We are working with not only EDC but also the Department of Finance, Foreign Affairs and Industry Canada — Team Canada, in other words.

*[Translation]*

L'exportateur canadien est compétitif pour ce qui est de son produit et de son prix de base, et sa technologie est parmi les meilleures.

Mais il nous faut la capacité d'offrir un financement sur 14 ans, peut-être à des conditions de faveur dans le cas de la Chine. La demande de financement de faveur est moindre aujourd'hui, mais dans le cas des grands projets, le financement doit être à long terme. C'est dans ce domaine qu'il faut rectifier nos faiblesses, soit par le biais de la CDC, soit avec l'appui du Compte Canada.

Nos membres, particulièrement au sein de notre comité de l'exportation, du financement et de l'assurance, et nos membres les plus gros, particulièrement les fournisseurs, ne cessent de revenir sur ce point important et se demandent comment offrir davantage de ce genre de crédit à nos acheteurs.

J'aimerais demander à M. Moore, qui suit cela de près, s'il a quelque chose à ajouter.

**M. Moore:** Il y a là trois choses. Le président les a déjà éffleurées, et le sénateur Angus aussi.

La SEE devrait recevoir pour mandat d'égaler le terrain de jeu avec nos concurrents. La SEE ne peut le faire seule. Le sénateur Angus a parlé des crédits de faveur offerts par les pays étrangers. La SEE n'a pas pour rôle d'offrir des crédits à des conditions de faveur, mais cela soulève l'autre grande question, le lien entre l'aide et le commerce. Au Canada, on a essayé de séparer les deux, mais d'autres pays ne le font pas. Lorsque l'aide et le commerce sont complémentaires, nous pensons qu'il faudrait associer davantage les deux aspects.

Indépendamment du mandat de la SEE, nous sommes encouragés de voir les efforts déployés par la SEE pour collaborer plus étroitement avec le secteur privé, particulièrement les banques commerciales, de façon à tirer le parti maximal de nos ressources. Les banques commencent à assumer une plus grande part de risque que par le passé, et c'est encourageant.

**Mme Vanessa Hammond, vice-présidente, développement des affaires, Association des exportateurs canadiens:** J'ajouterais que l'ACDI travaille déjà avec la SEE et un certain nombre d'autres ministères pour faire prendre conscience aux Canadiens qu'ils peuvent avoir accès, par exemple, à des fonds APO non liés japonais, et qu'ils peuvent collaborer avec d'autres pays à la réalisation de projets des IFI.

Nous ne pourrions peut-être pas avoir la totalité des projets, mais nous pouvons en obtenir une partie. Nous cherchons également à obtenir un meilleur accès à l'Europe pour les compagnies canadiennes, pour accéder à des crédits offerts actuellement aux seules entreprises européennes. Nous aidons également les entreprises à accéder au financement privé, qui devient maintenant un facteur majeur dans les projets de développement à l'échelle internationale. Nous travaillons non seulement avec la SEE, mais également avec le ministère des Finances, celui des Affaires étrangères et Industrie Canada, autrement dit, avec l'Équipe-Canada.

[Text]

**Senator Angus:** I understand and that is excellent. That is the thrust that Mr. Labbé was talking about.

It is a great thing for Canada to be a good corporate citizen but not to a fault. It seems that things often break down, whether it is with EDC through its own comings and goings in the international trading world or with our own government in dealing government to government at the ministerial or prime ministerial level. Different rules have been agreed upon within the international trading community, rules to which Canada adheres as a good world citizen. I hope you can confirm that.

When I ask what can be done, I am wondering whether we can pull out of these agreements or make a hard pitch to revise them so that we can compete fairly. Other countries, I am told by senior government officials, just fly in the face of these agreements and ignore their obligations and undertakings.

**Mr. Drake:** Are you talking about concessional financing now or working with the multilaterals? I am not sure about your question.

**Senator Angus:** I think both. They are interrelated, I believe.

**Mr. Drake:** Under the OECD consensus, where there was general agreement that concessional financing would be limited, there has been some improvement. However, I agree with your sentiments that Canada should not sit there and shoot itself in the foot; in other words, we feel that if we cannot beat them, we must join them. It is difficult to do that when your pockets are not as deep as those of some other countries when it comes to supplying concessional finance.

**Senator Angus:** Fine. I am comfortable with that. I believe that this is an area of concern because there are many good Canadian enterprises out there who want to play in the international market. It is their rationale for existing, yet at the end of the day, they have wasted money trying to compete on these proposals, and I think that is wrong.

**Mr. Drake:** You are correct to highlight that point because there are millions of dollars which go into putting bids together and doing the initial marketing work. If that is foiled at the end of the day because the financing is not available, that is a real disaster.

**Senator Angus:** Exactly. You mentioned that EDC is risk-averse.

**Mr. Drake:** I do not want to give the impression that EDC is risk-averse as much as we are looking to them to become more willing to take risk.

**Senator Angus:** I know it is your favourite of the four institutions we are studying, and I think I know why; its focus is more on export than the others.

Rightly or wrongly, I have come by the view over the years that, if government is to be in, it must be in for a good reason. The reason, as you said earlier, is because there is a need; a credit gap exists there. If Canada is "in" to fulfil that gap and to aid and abet

[Traduction]

**Le sénateur Angus:** Je comprends, et c'est excellent. C'est en gros ce que disait M. Labbé.

Il est bon que le Canada se montre un bon citoyen du monde, mais il ne faut pas aller trop loin. Il semble que trop souvent, une affaire échoue, que ce soit le fait de la SEE dans ses tractations avec les milieux du commerce international ou de notre gouvernement dans ses relations bilatérales au niveau des ministres ou du premier ministre. Différentes règles ont été convenues dans les organisations de commerce international, des règles que le Canada respecte, en tant que bon citoyen du monde. J'espère que vous pouvez le confirmer.

Lorsque je demande ce que l'on peut faire, je me demande si nous pouvons dénoncer ces accords, ou bien faire pression afin qu'ils soient révisés et que nous puissions livrer concurrence dans des conditions loyales. D'autres pays, me disent des hauts fonctionnaires, passent tout simplement outre à ces accords et ignorent leurs obligations et engagements.

**M. Drake:** Parlez-vous là du financement de faveur, ou bien des organisations multilatérales? Je ne suis pas sûr de comprendre votre question.

**Le sénateur Angus:** Des deux, je pense. Les deux sont liés, je crois.

**M. Drake:** Il y a eu quelques améliorations après le consensus intervenu à l'OCDE, où un accord général a été signé pour limiter le financement de faveur. Cependant, je suis d'accord avec vous pour dire que le Canada ne doit pas se laisser faire et se tirer lui-même dans le pied; autrement dit, essayer de les battre à leur propre jeu. C'est difficile à faire quand on a les poches moins profondes que certains de ces autres pays, lorsqu'il s'agit d'offrir un financement de faveur.

**Le sénateur Angus:** Bien. Cela me convient. Mais c'est un sujet de préoccupation, car il y a beaucoup de bonnes entreprises canadiennes qui veulent être présentes sur le marché international. C'est leur raison d'être, mais au bout du compte, elles gaspillent leur argent à essayer de présenter des soumissions compétitives, et je pense que c'est regrettable.

**M. Drake:** Vous avez raison de souligner cet aspect, car il en coûte des millions de dollars pour répondre à ces appels d'offres. Si tout cela n'aboutit à rien au bout du compte, parce que le financement n'est pas disponible, c'est un réel désastre.

**Le sénateur Angus:** Exactement. Vous avez dit que la SEE est réticente à prendre des risques.

**M. Drake:** Je ne veux pas donner l'impression que la SEE refuse de prendre des risques, mais plutôt que nous attendons d'elle qu'elle en prenne davantage.

**Le sénateur Angus:** Je sais que c'est votre favorite parmi les quatre organisations que nous étudions et je crois savoir pourquoi: elle est davantage tournée vers l'exportation que les autres.

À tort ou à raison, je me suis persuadé au fil du temps que si le gouvernement doit jouer un rôle, il faut qu'il y ait eu pour cela une bonne raison. La raison, comme vous l'avez dit tout à l'heure, est qu'il y a un besoin; il y a une lacune au niveau des crédits. Si

[Texte]

in an area where the private sector has been found lacking, then why put shackles on the agency by demanding that it is competitive and profitable. That defeats the whole purpose.

**Mr. Drake:** That is a wonderful word, "shackles". With your permission, we will use that word again.

**Senator Angus:** Of course.

**Senator Stratton:** If I understand you clearly, you believe firmly that the EDC, the CCC, the Business Development Bank and the Farm Credit Corporation should remain in existence. Furthermore, the only area where there could be a potential for combining in a management area would be EDC and CCC. Is that correct?

**Mr. Drake:** I agree with the first part. In the second part, as Mr. Moore pointed out, there is a difference. EDC is really a financing organization; CCC is not, although it does do that in one of its programs. CCC, being fundamentally a marketing organization, if anything, should be linked in with foreign affairs and international trade rather than EDC.

We assert in our brief that all four of these organizations have an important and very specific role to play. We do not see any benefit in pulling them all together under an umbrella organization.

**Senator Stratton:** Concerning the EDC, we have gone through this on numerous occasions. Senator Angus pointed out that there must be greater risk-taking. You have pointed that out also. Yet if you do not have the deep pockets, you know that that will not occur. It simply cannot occur because you cannot afford it as a government. While we would talk about this and would like to have it, you know fairly well that it will not happen. It will not occur.

You alluded to the fact that the only way you will get there is through the private sector and by encouraging the private sector to take greater risks. Is that correct? Am I putting words in your mouth?

**Mr. Drake:** Yes, I think you are. We still need the EDC to provide that fundamental finance for the long term foreign buyer credits that we were talking about.

The private sector certainly has a role to play but we are not suggesting for a moment that, particularly when it comes to concessional finance or Canada account non-concessional, that the private sector will be able to pick and operate those programs.

If the government, through its lack of deep pockets, is unable to finance that, ultimately Canada will lose that export business. That is what is happening right now. It then becomes a question of the government looking at its priorities and seeing whether funds can be allocated from some other less worthy cause to provide buyer credits to facilitate exports.

[Translation]

le Canada veut combler cette lacune et apporter son aide dans un domaine où le secteur privé ne fait pas assez, pourquoi entraver la société en exigeant qu'elle soit compétitive et profitable? C'est contraire au but recherché.

**M. Drake:** C'est un joli mot, «entraver». Avec votre permission, nous le réutiliserons.

**Le sénateur Angus:** Bien entendu.

**Le sénateur Stratton:** Si je vous ai bien compris, vous tenez à ce que la SEE, la CCC, la Banque de développement du Canada et la Société du crédit agricole continuent d'exister séparément. En outre, votre seule doléance concernerait la gestion de la SEE et de la CCC. Est-ce exact?

**M. Drake:** Je suis d'accord avec la première partie. Pour ce qui est de la deuxième, comme M. Moore l'a indiqué, il y a une différence. La SEE est un organisme de crédit; la CCC n'en est pas un, même si elle offre un financement dans l'un de ses programmes. La CCC étant fondamentalement un organisme de commercialisation, elle devrait être placée sous la tutelle des Affaires étrangères et du Commerce extérieur plutôt que de la SEE.

Nous disons dans notre mémoire que chacune de ces organisations a un rôle important et bien précis à jouer. Nous ne voyons aucun avantage à les regrouper toutes ensemble dans un même organisme parapluie.

**Le sénateur Stratton:** Pour ce qui est de la SEE, cela fait maintes fois que nous en parlons. Le sénateur Angus a dit qu'elle devrait prendre davantage de risques. Vous avez dit la même chose. Mais vous savez que ce n'est pas possible lorsqu'on manque de moyens. C'est tout simplement impossible parce que le gouvernement n'en a pas les moyens. On a beau en parler, mais vous pouvez être à peu près sûr que cela ne se fera pas. C'est impossible.

Vous avez semblé dire que la seule façon d'y parvenir, c'était en faisant appel au secteur privé et en encourageant le secteur privé à courir de plus grands risques. Est-ce exact? Est-ce que je place des mots dans votre bouche?

**M. Drake:** Oui, je pense. Nous avons quand même besoin de la SEE pour fournir les crédits à long terme dont nous avons parlé.

Le secteur privé a certainement un rôle à jouer, mais nous ne pensons absolument pas qu'il pourra reprendre et exécuter ces programmes, surtout s'agissant de financements de faveur ou de prêts du compte Canada sans condition de faveur.

Si le gouvernement, par manque de moyens, ne peut financer ces exportations, le Canada les perdra. C'est déjà ce qui se passe en ce moment. Il s'agit donc pour le gouvernement de réexaminer ses priorités et de voir s'il ne pourrait pas opérer des transferts de fonds à partir de quelque autre programme moins utile, afin d'assurer des crédits d'acheteur pour faciliter les exportations.

[Text]

We must emphasize strongly that this does not mean financing the exporter; it is providing finance for the buyers in these foreign countries who would otherwise buy from somewhere else. It is very simple.

**Senator Stratton:** I understand. You are saying that definitely should occur.

**Mr. Drake:** That must be a government responsibility.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, my questions have been almost fully anticipated by Senator Angus and Senator Stratton, so I will pass.

**Senator Kelleher:** We have not discussed the CIDA organization yet today. Perhaps this is an impolite phrase to use but, every so often, CIDA seems to be muddying the waters in export financing in an indirect way.

How do you see the role of CIDA today? Are they a help or a hindrance? Should their role be redefined?

**Mr. Drake:** You have thrown the \$64,000 question to us at the end.

**Senator Kelleher:** I realize that.

**Mr. Drake:** We spent a lot of time in the foreign policy review process last year putting forward our views on CIDA. Apropos the mandate of your particular committee here, Mr. Moore said earlier that many other countries link their aid money with their trade money for financing leverage. Canada does not do this to nearly the same extent as other countries. France, for example, puts aid money and export finance all in the same pot and gains tremendous advantage. We have said on several occasions that Canada should look much more closely at doing this.

Of course, CIDA's pot is not as big as it was before. CIDA has an important role to play, as does the private sector in working with CIDA. I would respectfully say it is difficult for us to comment briefly on such a wide-ranging set of issues.

We should do much more to link our aid money with the other money available through CCC and EDC. That would be more effective.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Drake and colleagues.

The committee adjourned.

[Traduction]

Je souligne qu'il ne s'agit pas d'aider financièrement l'exportateur; il s'agit d'offrir des crédits aux acheteurs étrangers qui, autrement, s'adresseraient ailleurs. C'est très simple.

**Le sénateur Stratton:** Je comprends. Vous dites que c'est indispensable.

**M. Drake:** Ce doit être une responsabilité gouvernementale.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, le sénateur Angus et le sénateur Stratton ont déjà abordé presque toutes les questions que j'allais poser, et je vais donc m'abstenir.

**Le sénateur Kelleher:** Nous n'avons pas parlé aujourd'hui de l'ACDI. C'est peut-être une façon peu polie d'exprimer les choses, mais il me semble que l'ACDI, régulièrement, vient troubler de façon indirecte les eaux du financement des exportations.

Comment percevez-vous le rôle de l'ACDI aujourd'hui? Est-elle un soutien ou un handicap? Faudrait-il redéfinir son rôle?

**M. Drake:** Vous avez attendu jusqu'à la fin pour poser la question à 64 000 dollars.

**Le sénateur Kelleher:** Je m'en rends compte.

**M. Drake:** Nous avons passé beaucoup de temps, lors de la revue de la politique étrangère, l'année dernière, à exprimer nos vues sur l'ACDI. S'agissant du mandat de votre comité ici, M. Moore a dit tout à l'heure que beaucoup d'autres pays conjuguent leurs crédits d'aide et leurs crédits commerciaux pour se donner un plus grand poids financier. Le Canada le fait beaucoup moins que d'autres. La France, par exemple, verse les crédits d'aide et les crédits d'exportation dans le même pot et se donne ainsi un avantage énorme. Nous avons dit à plusieurs reprises que le Canada devrait envisager d'en faire autant.

Bien entendu, le pot de l'ACDI n'est pas aussi grand qu'il l'était par le passé. L'ACDI a un rôle important à jouer, tout comme le secteur privé en collaboration avec l'ACDI. Mais il nous est difficile de prendre position de façon brève sur un ensemble aussi vaste de questions.

Nous devrions faire davantage pour lier nos crédits d'aide avec d'autres fonds disponibles par le biais de la CCC et de la SEE. Ce serait plus efficace.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur Drake, ainsi que vos collègues.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Credit Union Central of Canada:*

Bill Knight, Vice-President, Government Affairs.

*From the Canadian Exporters' Association:*

Mark Drake, President;

Vanessa Hammond, Vice-President, Business Development;

James D. Moore, Vice-President, Policy.

*De la Société canadienne de crédit coopératif limitée:*

Bill Knight, vice-président, affaires gouvernementales.

*De l'Association des exportateurs canadiens:*

Mark Drake, président;

Vanessa Hammond, vice-présidente, développement des affaires;

James D. Moore, vice-président, politiques.

CAI  
YCI  
-B18

Publications



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Thursday, November 2, 1995

Le jeudi 2 novembre 1995

Issue No. 44

Fascicule n° 44

**Thirty-seventh Proceedings on:**  
Examination of the present state of the financial  
system in Canada in the wake of the major legislative  
and regulatory reform which took place two years ago.

**Trente-septième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier canadien dans  
la foulée de l'importante réforme législative et  
réglementaire intervenue il y a deux ans.

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus  
\* Fairbairn, P.C.  
(or Graham)  
Hervieux-Payette, P.C.  
Kelleher, P.C.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(or Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, P.C.  
Stewart  
Stratton

### *\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

#### *Change in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stewart substituted for that of the Honourable Senator Bosa. (November 1, 1995)

The name of the Honourable Senator Hervieux-Payette substituted for that of the Honourable Senator Stollery. (November 1, 1995)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus  
\* Fairbairn, c.p.  
(ou Graham)  
Hervieux-Payette, c.p.  
Kelleher, c.p.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(ou Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, c.p.  
Stewart  
Stratton

### *\* Membres d'office*

(Quorum 4)

#### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stewart est substitué à celui de l'honorable sénateur Bosa. (Le 1<sup>er</sup> novembre 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Hervieux-Payette est substitué à celui de l'honorable sénateur Stollery. (Le 1<sup>er</sup> novembre 1995)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 2, 1994  
(56)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 11:08 a.m., in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kirby, Oliver, Stewart, Stratton and Sylvain. (7)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From Acorn Partners:*

Peter Kemball, President.

*From Macdonald & Associates:*

Mary Macdonald, President.

*From Congress Financial Corporation Canada:*

Wayne Ehgoetz, Senior Vice-President.

*From the Canadian Finance and Leasing Association:*

David Powell, President;

Peter L. Martin, Member, and Managing Director, Corporate Development, Commcorp Financial Services Inc.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of Crown financial institutions.

Each of the witnesses in turn made an opening statement and then all of them answered questions.

At 1:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 2 novembre 1995  
(56)

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 08, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby, (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kirby, Oliver, Stewart, Stratton et Sylvain. (7)

*Également présent:* Du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gérald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De Acorn Partners:*

Peter Kemball, président.

*De Macdonald & Associates:*

Mary Macdonald, présidente.

*De Congress Financial Corporation Canada:*

Wayne Ehgoetz, vice-président principal.

*De l'Association canadienne de financement et de location:*

David Powell, président;

Peter L. Martin, membre et directeur exécutif, Expansion de l'entreprise, Services financiers Commcorp inc.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien, et, plus précisément, son examen des institutions financières d'État.

Chacun des témoins fait une déclaration liminaire et tous répondent aux questions.

À 13 h 00, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 2, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 11:00 a.m., to continue its examination of the state of the financial system in Canada, and in particular its study of Crown financial institutions.

**Senator Michael Kirby, Chairman**, in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have five witnesses before us today, although I only have four names. The one whose name I do not have can tell me who he is in a minute.

What we want to do is to have each of the witnesses give us at most a ten-minute summary on the issue that deals with how new business venture opportunities, particularly venture capital funds, are available in this country, and what the role of various federal financial institutions ought to be in that regard.

The best way to proceed is the way we have proceeded in the past when we have had panels, which is to have each witness speak for a few minutes and then we will ask the panel questions collectively rather than sequentially. We have a number of briefs here, and I would ask each of the speakers to just hit the high points.

With respect to the members of our panel today, I have the following names: David Powell from the Canadian Finance and Leasing Association; Mary Macdonald, President of Macdonald and Associates; Wayne Ehgoetz, Senior Vice-President from Congress Financial Corporation Canada, and Peter Kemball from Acorn Partners. What is the name of the other witness?

**Mr. David Powell, President, Canadian Finance and Leasing Association:** Peter Martin from Commcorp, C-o-m-m-c-o-r-p, Financial Services, and he is part of the CFLA delegation.

**Mr. Peter Kemball, President, Acorn Partners:** Mr. Chairman and senators, Acorn Partners is a merchant bank, operating in Ottawa, in the Outaouais and down into Montreal, in terms of its client base. Basically, what we do is provide small businesses with funds that are typically not available to them from the banks and lending institutions because of their size, the state of their balance sheet, and that type of thing. We are an alternative source of financing, of which there are many.

**Senator Hervieux-Payette:** Are you a banking institution, or a lending institution?

**Mr. Kemball:** Actually, it is technically neither. It is the purchasing of some of their assets, mostly accounts receivable. It is a business called factoring, which is very widespread in Montreal.

**Senator Hervieux-Payette:** You operate both in Ottawa and Montreal?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 novembre 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit ce jour, à 11 heures, afin de poursuivre son examen de l'état du système financier canadien, et plus particulièrement son étude des institutions financières de la Couronne.

**Le sénateur Michael Kirby (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons parmi nous aujourd'hui cinq témoins, même si je n'ai ici que quatre noms. La personne dont je n'ai pas le nom devrait revenir à nous dans un instant.

Ce que nous aimerions, ce serait que chaque témoin nous fasse un petit exposé d'une durée maximale de dix minutes, nous expliquant la situation canadienne en matière d'opérations commerciales à risque, et tout particulièrement de fonds de capital-risque, et quel rôle devrait revenir aux différentes institutions financières fédérales dans ce domaine.

La meilleure façon de procéder est celle que nous avons suivie jusqu'ici chaque fois que nous avons réuni un panel: chacun des témoins prend la parole pour quelques minutes après quoi l'on pose des questions au panel tout entier plutôt qu'à chaque participant, à tour de rôle. Nous avons ici plusieurs mémoires, et je demanderais à chacun des intervenants de se limiter aux questions saillantes.

En ce qui concerne la composition du panel d'aujourd'hui, voici la liste que j'ai: David Powell, de l'Association canadienne de financement et de location; Mary Macdonald, présidente de Macdonald and Associates; Wayne Ehgoetz, vice-président principal de la Congress Financial Corporation Canada; et Peter Kemball, de Acorn Partners. Quel est le nom de l'autre témoin?

**M. David Powell, président, Association canadienne de financement et de location:** Peter Martin de Commcorp, C-o-m-m-c-o-r-p, Services financiers, et il fait partie de la délégation de la CFLA.

**M. Peter Kemball, président, Acorn Partners:** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, Acorn Partners est une banque d'investissement qui est active à Ottawa, dans l'Outaouais et jusqu'à Montréal. Ce que nous faisons, en gros, c'est fournir aux petites entreprises les fonds dont elles ont besoin mais ne peuvent pas obtenir auprès des banques et d'autres institutions de prêt à cause de leur taille, de l'état de leur bilan ou d'autres choses du genre. Nous sommes une source de financement de rechange, et il en existe beaucoup d'autres.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Êtes-vous une institution bancaire ou une institution de prêt?

**M. Kemball:** Techniquement parlant, ni l'une ni l'autre. Nous achetons une partie de leur actif, principalement des créances sur clientèle. Cela s'appelle l'affacturage, et c'est un mécanisme de financement qui est très répandu à Montréal.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Vous offrez vos services à Ottawa et à Montréal?

## [Texte]

**Mr. Kembball:** Yes, I have clients in Montreal and the Outaouais.

The issue on which we need to focus, in my opinion, is that of high growth rate firms. I am saying this because many of such firms are smaller businesses, as the chairman has indicated, but not all. I believe the fundamental issue is what happens and how does the money get from what I called the pools of capital to these high growth rate firms, and that is a somewhat different question than how does it get to small and medium-sized businesses; highly correlated, of course. If I can put in a nutshell the problem that I believe we face, it is the allocation of resources to real wealth generation.

We flip over now to the third slide that I have. You will see that I have filled in some of the detail there. There are others here who will speak to the various aspects from the commercial finance side, the venture capital side, and I will not pull that together, other than to say that, from my perception, and from the point of view of entrepreneurs looking for money, if you look at this as a set of pipes and valves, a plumbing system, it would be the most confusing looking device you had ever seen in your life. There is, in the view of many entrepreneurs, no logic to it, and that is a source of the problem for new businesses, in particular.

Perhaps we can move to the next slide very quickly. I would like to pick up on really two points here: One, I have used some graphics to indicate that a buck is not a buck. If it comes from a deposit-based institution that is lending, it will have one form; if it comes from a commercial finance organization, it can have another form. Venture capitalists like to say that they bring value-added assets besides money — hence the hand around the moneybag — and I think most of us are familiar with the idea of the Small Cap IPO broker.

The issue of getting the money through there has a major policy impact in that what one is trying to do is provide a set of goods or services in the society, and these goods or services have the characteristic that I have put in quotes in one of the slides, "private goods"; that is, it has the characteristic that I can give it to one party and not give it to another. That is in contrast to a "public good," which is an economist's term, whereby if I provide it to one party, others also get it. There is no way to exclude them. The import of this is — and this starts to lead us to the comments on the institutions — that, to the best of my knowledge, with a couple of minor exceptions, each of the six institutions is delivering private goods.

If you look at the Business Development Bank of Canada, they are providing loans, they are providing equity capital, et cetera, they are providing management advice. All of which characteristics can be provided by the private sector — and in fact are, if you

## [Translation]

**M. Kembball:** Oui, j'ai des clients à Montréal et dans la région de l'Outaouais.

La question sur laquelle il nous faut selon moi nous pencher davantage est celle des compagnies à taux de croissance élevé. Je dis cela car nombre d'entre elles sont des petites entreprises, comme l'a souligné le président, mais ce n'est pas le cas de toutes. Je pense que la question fondamentale est celle de savoir ce qui se passe et comment ce que j'appelle les fonds communs d'immobilisation sont acheminés à ces compagnies à taux de croissance élevé, et cette question-là est quelque peu différente de celle de savoir comment l'argent parvient aux mains des petites et moyennes entreprises. Les deux questions sont néanmoins liées. En résumé, le problème, selon moi, est celui de l'allocation de ressources à la production de richesses réelles.

Je vais maintenant passer à la troisième diapositive que nous avons apportée. Vous remarquerez que j'ai ajouté certains détails ici. D'autres intervenants vont vous entretenir des différents aspects côté financement commercial, capital-risque, et cetera, et je me limiterai donc à dire que, d'après moi et d'après les entrepreneurs qui sont à la recherche d'argent, si vous envisagez tout ceci comme un ensemble de tuyaux et de valves, comme un système de plomberie, c'est sans doute l'installation la plus déroutante que vous ayez jamais vue de votre vie. Les entrepreneurs sont nombreux à n'y voir strictement aucune logique, et c'est une des sources du problème pour les nouvelles entreprises en particulier.

Passons maintenant rapidement à la diapositive suivante. J'aimerais insister ici sur deux points. Tout d'abord, j'ai utilisé certains dessins pour montrer qu'un dollar, ce n'est pas un dollar. S'il provient d'une institution de dépôt qui prête de l'argent, le dollar prendra une forme donnée; s'il provient d'une organisation de financement commercial, il peut prendre une autre forme. Les fournisseurs de capital-risque se plaisent à dire qu'ils apportent, en plus d'argent, des avoirs à valeur ajoutée — ce qui explique la main autour du sac — et je pense que la plupart d'entre nous connaissons bien le concept du petit courtier d'émissions initiales d'actions.

La question de la transmission de l'argent a une importante incidence sur la politique, en ce sens que ce que l'on vise c'est fournir un ensemble de biens et de services à la société, et ces biens et services possèdent la caractéristique qui figure entre guillemets sur la diapositive. Il s'agit de «biens privés»; en d'autres termes, ils sont tels que je peux les donner à une partie et ne pas les donner à une autre. Cela est tout le contraire d'un «bien public» ou collectif, pour utiliser un terme économique: si j'offre un tel bien à une partie, les autres en bénéficient aussi. Il n'y a aucun moyen de les exclure. Ce que cela signifie — et cela nous amène tranquillement aux observations que nous voulons faire sur les institutions — c'est que, à ma connaissance, et sauf quelques petites exceptions, chacune des six institutions fournit des biens privés.

Prenons la Banque de développement du Canada. Elle fournit prêts, capital de risque, et cetera, ainsi que services de conseils en gestion, toutes choses qui peuvent être fournies par le secteur privé — et qui le sont, en fait, si vous prenez le monopole des

*[Text]*

look at the monopoly of organizations there. I do not believe that the withdrawal of these private goods provided by these organizations will do any damage to the entrepreneurs in this society.

Rather than deal with each specific organization, which takes some time, what I will do, as the chairman has suggested, is answer specific questions as to why my beliefs are thus. I would like to take just a couple of minutes to close off my statement, and then we can call it, from here to there, if I can use perhaps a double entendre, "What is a poor minister to do?"

The first thing I would like to see happen as a result of the hearings here is a change in the policy mindset that I see in Ottawa and elsewhere in Canada; to recognize that the most effective policy tool for delivering moneys to those who create and generate our wealth in the private sector are markets; markets with competing suppliers and suppliers who offer different products. The second part of that is that I would very much like to see a focus on the key issue, which is not the size of a business but its rate of growth, or potential rate of growth. Perhaps a question that we could ask ourselves is: On any initiative, what will it do to, or for, high growth rate situations, both with respect to the entrepreneurs and those who finance them?

A couple of specific actions, I believe, have merit within this kind of framework. One of those is to remove the capital gains tax on investments that are held for a long time. That will influence those who provide patient capital — what I think Ms Macdonald may refer to as "angels" if they are private individuals, and I would term "adventurers," the old English word for investor. The other action I would suggest is that we should tax lottery winners, to put that in perspective. If we want to send a signal to society, then let us send a signal. I do not know how I, personally, would feel, senators, had I just won the lottery, but I have not, so there we are.

I would also like to see greater encouragement for the use of self-directed RRSPs by individuals, in particular to work with early stage situations, and there are things that the government can do on its own. While they seem minor, they are important. We could amend the regulations of the Financial Administration Act to permit the assignment of R&D tax refund cheques. As it is now, one cannot assign those. The import of that is that they have become unfinancible in the absence of an assignment. The same is true with GST.

If one wanted to really make some major inroads into opening up a whole variety of alternative sources of capital, one could think of a number of ways to change the rules. For example, one could give the banking community a choice of being a bank that has insurance, or one that is involved in commercial lending, but not both. I think that just posing that question of which option the banks would choose would open up some room for alternative suppliers of funds.

*[Traduction]*

organisations qui sont implantées. Je ne pense pas que le retrait de ces biens privés fournis par ces organisations nuira de quelque façon aux entrepreneurs de notre société.

Au lieu de traiter tour à tour de chacune des organisations, ce qui prendrait du temps, ce que je vais faire, comme l'a recommandé le président, c'est répondre à vos questions concernant mes convictions. J'aimerais néanmoins prendre quelques instants pour conclure, et on pourra appeler cela «Que peut donc faire un pauvre ministre?»

La première chose que j'aimerais voir résulter des audiences que vous tenez c'est un changement d'attitude à Ottawa et ailleurs au pays. J'aimerais qu'il soit reconnu que l'outil politique le plus efficace pour fournir des fonds à ceux et celles qui créent et qui produisent notre richesse dans le secteur privé, ce sont les marchés. Il faut des marchés comportant des fournisseurs en concurrence les uns avec les autres et des fournisseurs qui offrent différents produits. Deuxièmement, j'aimerais beaucoup qu'on mette l'accent sur l'élément clé, qui n'est pas la taille de l'entreprise, mais son taux de croissance, réel ou potentiel. La question que l'on devrait peut-être se poser relativement à toute initiative est la suivante: que fera-t-elle à ou pour une situation de taux de croissance élevé, tant du côté de l'entrepreneur que de celui de ceux qui financent ce dernier?

Une ou deux initiatives bien précises auraient, je pense, du mérite à l'intérieur de ce cadre, notamment la suppression de l'impôt sur les gains en capital pour les investissements qui sont maintenus sur de longues périodes. Cela influencerait ceux qui fournissent le «capital patient» — ce que Mme Macdonald appelle les «bailleurs de fonds», s'il s'agit de particuliers, mais que je préfère appeler «aventuriers» ou investisseurs. L'autre initiative que je proposerais serait l'imposition des prix gagnés à la loterie. Si nous voulons envoyer un signal à la société, alors faisons-le. Si je venais tout juste de gagner à la loterie, je ne sais pas comment je réagisais, sénateur, mais ce n'est pas le cas, alors voilà.

J'aimerais d'autre part que l'on encourage davantage l'autogestion des REÉER, et je songe notamment aux premières étapes, et il y a des choses que le gouvernement peut faire seul. Cela peut paraître mineur, mais c'est important. On pourrait modifier les règlements découlant de la Loi sur la gestion des finances publiques afin d'autoriser l'utilisation comme garantie des chèques de remboursement d'impôt pour la R et D. À l'heure actuelle, on ne peut pas le faire. Le problème est qu'en l'absence de crédits contre cession, c'est bloqué. Il en est de même avec la TPS.

Si l'on voulait vraiment ouvrir la voie à toute une gamme de sources de capital de rechange, il y aurait toutes sortes de façons de modifier les règles. Par exemple, l'on pourrait donner aux intervenants au sein de la communauté bancaire le choix entre être une banque qui a une assurance ou être une banque qui s'occupe de crédit aux entreprises, mais pas les deux à la fois. Je pense que le simple fait de poser la question et de donner le choix aux banques ferait de la place pour d'autres genres de fournisseurs de fonds.

[Texte]

We could get much the same effect by making some other changes, which I have suggested here, in relation to how the banks actually conduct the important minutiae of their business, in terms of personal guarantees to small businesses, notice periods when they need to call a loan — and they often do — and the costs they can impose. If we make a few minor changes in rules such as that, we could really level the playing field and bring in alternative suppliers; and there may be very good reason for having a variety of alternative suppliers to the deposit-based lending institutions.

**Ms Mary Macdonald, President, Macdonald & Associates:** Mr. Chairman and senators, I founded my firm in its original form, Venture Economics, back in 1985, and our original purpose was to track the venture capital industry in Canada which, at that point in time, was very much in its nascent stages. We proceeded to build a proprietary database, identifying all of the professionally managed pools of capital across the country, which in 1985 was a reasonably easy task, and with great time and effort trained the venture capitalists ultimately to report into us at a detailed level on all the transactions that they completed.

We now track that activity on a quarterly basis with them, and have reporting virtually all of the significant venture capital players, from the early stage investors through to just where they start to mesh with what I would call the merchant bankers or investment banking group across the country. Our data is used as their source by both the National Venture Capital Association and also by Réseau capital in Quebec, which is the provincial venture capital association, with respect to making public the level of activity that is taking place. We provide a lot of data products as a result of that. When people are looking for statistics on what is going on in the venture capital market, we tend to be the source. We also provide advisory services to corporate groups, financial institutions and government policy people about any issues that are related to the venture capital market.

Given that as background, I thought perhaps the way in which I could best contribute to your discussions this morning would be to take my ten minutes and just draw you a quick map of what is going on in the venture capital industry in Canada.

At the outset, if I could perhaps amplify Mr. Kemball's comment, I think it is important to recognize that the small and mid-sized business market is not a homogeneous market and, therefore, the financing needs of companies in that market are also not homogeneous. We can really describe the companies in three different types of groups: From an economic perspective, I would argue that, first and foremost, there are the growing companies. These are the companies that may be small now, but have the potential to grow at a rapid rate over the next five to ten years, and ultimately become significant players in the economy. Then there are the more moderately growing companies that are perhaps able

[Translation]

On pourrait obtenir à peu près le même résultat au moyen d'autres changements, que j'ai mentionnés ici, dans la façon dont les banques s'occupent des menus détails de leurs activités, et je songe notamment aux garanties personnelles pour la petite entreprise, aux délais de préavis lorsqu'il est question d'exiger remboursement immédiat d'un prêt — et cela arrive souvent — et aux coûts qu'elles peuvent imposer. Quelques petits changements mineurs dans les règles, et l'on pourrait vraiment aplanir le terrain de jeu et voir émerger d'autres fournisseurs de fonds. Et il serait peut-être très bon qu'il existe toute une gamme de fournisseurs de rechange, face aux institutions de prêt-dépôt.

**Mme Mary Macdonald, présidente, Macdonald & Associates:** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, j'ai fondé ma société dans sa forme originale, Venture Economics, en 1985, et notre vocation première avait été de suivre l'évolution du secteur canadien du capital-risque, qui n'était encore à l'époque qu'à l'étape embryonnaire. Nous avons par la suite constitué une base de données détenue en propre, identifiant tous les fonds communs d'immobilisation gérés professionnellement au pays, ce qui, en 1985, était une tâche plutôt facile, et nous avons, en déployant beaucoup d'efforts et en y consacrant énormément de temps, formé les fournisseurs de capital-risque de façon à ce qu'ils nous rapportent eux-mêmes dans le détail toutes leurs transactions.

Aujourd'hui, nous vérifions cette activité auprès d'eux à chaque trimestre et couvrons la quasi-totalité des joueurs importants, depuis les investisseurs au stade initial jusqu'à ceux qui arrivent à l'étape où ils commencent à rejoindre le groupe des banquiers d'affaires ou d'investissement du pays. La National Venture Capital Association, ainsi que le Réseau capital, au Québec, qui est l'association provinciale, utilisent nos données comme source principale de renseignements sur les niveaux d'activité. Nous offrons de ce fait une vaste gamme de produits. Lorsque les gens cherchent à obtenir des statistiques sur ce qui se passe dans le marché du capital-risque, nous sommes souvent la source privilégiée à laquelle ils s'adressent. Nous offrons également des services de consultation sur tout ce qui se rattache au marché du capital-risque à des groupes de sociétés, à des institutions financières et à des fonctionnaires.

Après ce rapide tour d'horizon, je pense que la meilleure façon pour moi de contribuer à vos discussions de ce matin serait d'utiliser les dix minutes qui m'ont été accordées pour vous donner un cliché de ce qui se passe dans le secteur du capital-risque au Canada.

Au départ, si vous me permettez d'étoffer un peu ce qu'a dit M. Kemball, je pense qu'il est important de reconnaître que le marché de la petite et moyenne entreprise n'est pas homogène et que, par conséquent, les besoins financiers des compagnies qui le composent ne sont pas eux non plus homogènes. Ces compagnies se répartissent en trois catégories. D'un point de vue économique, je dirais qu'il y a, tout d'abord, les compagnies en croissance. Ce sont celles qui sont peut-être petites aujourd'hui, mais qui ont le potentiel de connaître une très rapide croissance au cours des cinq à dix prochaines années pour devenir, au bout du compte, d'importants joueurs dans l'économie. Viennent ensuite les

## [Text]

to grow at somewhere between 10 and 15 per cent a year. They are also very important, but require different kinds of capital to support and finance that growth. Third, there are what I would describe as life-style businesses, or smaller companies that provide very good livings for the entrepreneurs who run them, but their growth expectations are reasonably limited.

If you segment the market into roughly those three categories, then when you look at financing needs, it also becomes easier to see that effectively what we are talking about, in terms of equity, is a continuum. Typically, in their very early stages, companies need small amounts of equity that will come either through their own personal resources and those of their friends and families, and then moving to what Mr. Kemball mentioned as "angel" investors when they need \$50,000 or \$75,000, if they appear to have the potential to attract those outside investors.

If the company is then successful and continues to grow, and then needs a further \$250,000 or \$500,000 or \$750,000, they move from that informal section of the equity market into what I would describe as the more formal venture capital market, or institutionalized section of the venture capital market. Those companies have their own set of needs and requirements, and the capital market must deliver certain things to them.

Assuming that they continue to be successful and grow to the next stage, they then move more into the institutional section, and ultimately to an IPO. My expertise falls into that middle chunk of the spectrum.

The venture capital market in Canada has actually become remarkably complex over the last several years, given the size of the country. There are four or five different types of players who tend to do different types of deals, if you will. The mainstay of the industry has been what I would describe as private independent funds, or groups that have professional venture capital managers who raise their money from traditional sources — pension funds, insurance companies, et cetera — and have that money for ten years, perhaps a \$50 or \$60 million fund. They will have a well-defined investment strategy which, in Canada, historically has been balanced — in other words, they will invest across a whole range of industries — and has tended to be later stage — for example, they will do equity investments in established companies that have significant growth potential but, for the most part, through the start-up stage.

Those players have occupied the core of the industry, but because of a very dramatic decline in the interest of institutional investors in this market, they have found increasing difficulty in raising new capital in recent years. As a result of that, we have seen a real upsurge in groups that we describe as hybrid funds, which are groups that have been formed with some kind of government support. The most obvious players in this section are the labour-sponsored funds, and I am sure you have all heard of them. They have become very prominent players in the Canadian market. There are labour funds in almost every province now,

## [Traduction]

compagnies à croissance plus modérée, qui connaîtront peut-être une croissance annuelle d'entre 10 et 15 p. 100. Elles sont elles aussi très importantes, mais elles ont besoin, pour soutenir et financer leur croissance, de différents genres de capital. Troisièmement, il y a ce que j'appellerais les entreprises «style de vie», qui sont de petites compagnies qui assurent un très bon revenu aux entrepreneurs qui les administrent, mais dont les perspectives de croissance sont plutôt limitées.

Si vous ventilez le marché selon ces trois catégories, lorsqu'il s'agit d'examiner les besoins en matière de financement, il est plus facile de voir que ce dont nous parlons, en matière de capital, c'est d'un continuum. Typiquement, tout à leurs débuts, les compagnies ont besoin de capitaux limités qui proviendront de leurs propres ressources, de celles de leurs amis et parents, pour ensuite recourir aux bailleurs de fonds dont M. Kemball a parlé, lorsqu'elles ont besoin de 50 000 ou 75 000 dollars, si elles semblent avoir le potentiel d'attirer ces investisseurs extérieurs.

Si la compagnie réussit et poursuit sa croissance et qu'il lui faut encore 250 000, 500 000 ou 750 000 dollars, elle passe de ce volet informel du marché financier à ce que je décrirais comme étant le marché plus formel du capital-risque, ou volet institutionnalisé de ce marché. Ces compagnies ont leur propre ensemble de besoins et d'exigences, et le marché financier doit leur fournir un certain nombre de choses.

En supposant que la compagnie continue de réussir et de prendre de l'ampleur, elle passe ensuite au volet institutionnel pour aboutir, au bout du compte, à une émission initiale d'actions. Je suis pour ma part spécialisé dans le tronçon moyen de cet éventail.

Le marché du capital-risque au Canada est, au cours des dernières années, devenu incroyablement complexe vu la taille du pays. Il y existe quatre ou cinq différents types de joueurs qui ont tendance à rechercher des ententes différentes. Le pivot de l'industrie, ce sont ce que je décrirais comme les fonds privés indépendants, ou groupes de gérants professionnels de capital-risque qui mobilisent leur argent auprès de sources traditionnelles — fonds de pension, compagnies d'assurances, et cetera — et qui gardent cet argent pendant dix ans. Il peut s'agir d'un fonds de 50 ou 60 millions de dollars. Ils ont une stratégie d'investissement bien définie qui, au Canada, a historiquement été équilibrée — en d'autres termes, ils investissent dans une vaste gamme d'industries — et ont tendance à intervenir à une étape ultérieure — par exemple, ils participeront au capital de compagnies établies qui possèdent un potentiel de croissance important mais, pour la plupart, dans l'étape de démarrage.

Ces joueurs ont occupé le noyau de l'industrie, mais à cause d'une chute très marquée de l'intérêt des investisseurs institutionnels à l'égard de ce marché, ils ont trouvé de plus en plus difficile de mobiliser de nouveaux capitaux ces dernières années. On a, par suite de cela, constaté une montée du côté de ce que nous appelons les fonds hybrides, qui sont le propre de groupes qui ont été formés avec un soutien gouvernemental d'un genre ou d'un autre. Les joueurs les plus connus dans ce secteur sont les fonds de travailleurs, et je suis certaine que vous en avez tous entendu parler. Ils sont devenus de très importants intervenants sur le

## [Texte]

save two, across the country, and in most instances are one of the major suppliers of what I call liquid capital; in other words, they still have significant amounts of money available for investment.

The third group is what I would describe as government-owned groups, which embrace some of the institutions that you are looking at in your discussions. The Business Development Bank of Canada obviously is one of the key players in this section. Again, I do not watch much of what they do on the lending side, but on the venture capital side, the equity and the quasi-equity, they have established themselves as a fairly prominent and very well respected player, mostly in the earlier-stage technology market, often taking the role of lead investor to, in turn, give comfort to other private sector investors to come in alongside of them.

The fourth group is the corporate players, which in today's environment means some of the financial institutions. A couple of the banks have dedicated venture capital arms which tend to be more at the top end of the market, involving the larger deals, although we have seen much more willingness to entertain an array of possibilities. The Royal Bank, for example, has recently participated in a fund, focused on neurosciences, with a private sector partner, MDS Health Ventures, and some other investors, to focus very specifically on that one highly technologically-based field. Therefore we are starting to see some movement in that area.

Clearly, then, those different types of players would tend to find their own niches in the market and do different types of deals, and as I have said, historically where we have seen a lot of the activity focus has been on traditional businesses and in more expansion-oriented financings and, to a lesser extent, on buyout financings. Those patterns have started to change more slowly than some of us perhaps would have liked, but in the last couple of years I think we are starting to see some changes in that regard.

However, in the past, the gaps have definitely been in terms of smaller financings, companies that needed less than a million dollars, in many instances — certainly anything less than three-quarters of a million. It was often very difficult to access an equity source that could do that sort of deal. In part, as Mr. Kimball indicated in his graphic chart where he has the hand around the bag of money, venture capital and straight equity are really expensive ways to finance your company if it is only money. Typically, what should happen — in principle, at least — is that an entrepreneur should be looking for an investor who, in fact, is able to be an effective partner and contribute something, be it in accessing markets in distribution, or subsequent rounds of financing, or whatever the particular area is. Because of that very active involvement, it is a labour-intensive form of investing; it is not passive in any way, shape or form, so you start very quickly to move into an area where your economics become an issue. Therefore, you can only justify the costs, both of exercising due diligence and actually doing the transaction, and then the costs of managing the transaction, if you have a certain floor of money at

## [Translation]

marché canadien. Il existe des fonds de travailleurs dans toutes les provinces du pays sauf deux, et dans la plupart des cas ils comptent parmi les principaux fournisseurs de ce que j'appelle le capital liquide. En d'autres termes, ils disposent toujours d'importantes sommes d'argent prêtes à être investies.

La troisième catégorie est celle de ce que j'appelle les groupes détenus par le gouvernement, et qui embrassent certaines des institutions sur lesquelles vous vous penchez dans vos discussions. La Banque de développement du Canada est, bien sûr, l'un des joueurs clés dans ce domaine. Encore une fois, je ne regarde pas beaucoup ce qu'ils font du côté prêts, m'intéressant plutôt au capital-risque, capital et quasi-capital. Ils se sont établis comme des joueurs très importants et très respectés, surtout dans le marché de la technologie première étape, où ils jouent souvent le rôle de premier investisseur, rassurant et attirant des investisseurs du secteur privé.

La quatrième catégorie est celle des entreprises, regroupant dans le contexte actuel certaines des institutions financières. Quelques-unes des banques ont des services spécialisés dans le capital-risque qui ont tendance à intervenir davantage en haut du marché et à s'occuper de plus grosses affaires, même si elles se montrent de plus en plus prêtes à envisager une plus vaste gamme de possibilités. La Banque royale, par exemple, a récemment participé à un fonds axé sur les neurosciences, avec un partenaire du secteur privé, la MDS Health Ventures, et d'autres investisseurs, pour mettre directement l'accent sur ce domaine à forte concentration technologique. L'on commence donc à constater un peu plus de mouvement dans ce domaine.

Il est clair que ces différentes catégories de joueurs ont tendance à trouver leurs propres niches sur le marché et à négocier des arrangements différents et, comme je l'ai déjà dit, historiquement, l'accent a été davantage mis sur les entreprises traditionnelles et le financement axé sur l'expansion et, dans une moindre mesure, sur le financement de rachat. Ces schémas ont commencé à changer, plus lentement peut-être que certains d'entre nous l'aurions voulu, mais je pense que l'on constate une évolution depuis un ou deux ans.

Cependant, par le passé, les lacunes ont existé du côté des plus petits financements, des compagnies qui avaient besoin de moins de 1 million de dollars, dans bien des cas... en tout cas moins de trois quarts de million. Il était souvent très difficile de trouver une source de financement pour ce genre d'initiative. Comme l'a expliqué M. Kimball avec sa diapositive montrant une main tenant un sac d'argent, le capital-risque et le capital pur sont en fait des moyens très coûteux de financer votre compagnie si ce n'est que de l'argent. Typiquement, ce qui devrait se passer — en tout cas en principe — c'est que l'entrepreneur cherche un investisseur qui puisse en fait devenir un associé et contribuer quelque chose, en allant trouver des marchés de distribution, en menant d'autres rondes de financement ou en faisant autre chose. À cause de cette participation très active, c'est une forme d'investissement à forte teneur en main-d'oeuvre; elle n'est pas du tout passive, et vous arrivez donc très rapidement à une situation où la question financière devient importante. Par conséquent, vous ne pouvez justifier le coût, et de l'exercice de la diligence voulue et de la transaction elle-même puis des coûts d'administration de la

## [Text]

stake in terms of the investment on which you will ultimately generate your return. That smaller end of the spectrum is an area where, historically, there has been something of a gap.

The other area involved is the technology side, and I am pleased to see that this area is starting to change, and I believe more quickly now, in part because a lot of venture capitalists in this country originally came out of the banking community. In the past, if they wanted to put themselves forward as value-added investors, it was difficult, in many cases, to really sell themselves to technology companies because, aside from the financing and management know-how, they did not really have a lot to add. Some of them thought that they did, back in the mid-1980s and they did some fairly heavy technology investing — and some fairly heavy losing at the same time — so they backed out of that market.

What we have seen in the last five years is the increasing participation of what I describe as expert investors. If it is your intention to invest in the information technology sector, you need to really understand that sector and know what you are doing, so that you are able to help those companies. The same is true with respect to health and medical technology, environmental technology, et cetera. We are now seeing funds slowly forming that have a very specific focus on those particular sectors, where the managers of those funds clearly have something to add. Again, however, that has been a relatively slow process.

Having said that by way of background, perhaps I could quickly recount some recent experiences of my own with respect to some of the federal agencies. As I indicated, I think the Business Development Bank has played a very valuable role. The bank is not a high activity player in the venture capital market but rather a selective, typically technology- or knowledge-intensive company investor, and often covering the early parts of the due diligence criteria, and the building of the reputation and the credibility with the other investors, in order to draw them in.

Increasingly, with respect to the venture loan type of product, which is more for the companies that have perhaps slightly lower growth potential and are much less inclined to want to take in an equity partner, you see a situation evolving where again they absorb some of those transaction costs themselves. That, to a private sector investor, may or may not be attractive. However, they then take their return, typically, through the form of some kind of royalty structure, so that if the company is successful they have the upside, and if it is not, clearly they do not get that reward.

Western Economic Diversification is taking a very different approach, but also working with private sector investors in trying to push them downstream into some of the smaller deals. They have announced two partnership arrangements with two of the

## [Traduction]

transaction, que si vous avez une certaine quantité d'argent à risquer dans l'espoir d'en retirer quelque chose au bout du compte. C'est du côté de ce plus petit tronçon de la fourchette qu'il y a historiquement toujours eu des lacunes.

L'autre domaine qui intervient est celui de la technologie, et je suis heureuse de constater que c'est un domaine qui commence à changer, et ce mouvement va d'ailleurs, je pense, s'accélération, en partie parce qu'un grand nombre des Canadiens qui investissent du capital-risque sont en fait issus de la communauté bancaire. Par le passé, s'ils voulaient se présenter en tant qu'investisseurs à valeur ajoutée, c'était dans bien des cas difficile pour eux de se vendre à des compagnies technologiques, car mis à part leurs connaissances en matière de financement et de gestion, ils n'avaient pas grand-chose d'autre à contribuer. Certains d'entre eux étaient convaincus du contraire, au milieu des années 1980, et ont lourdement investi dans la technologie — ce qui a parfois occasionné pour eux de lourdes pertes — et ils ont donc commencé à se retirer de ce marché-là.

Ce que l'on constate depuis cinq ans, c'est une augmentation de la participation de ce que j'appelle les investisseurs experts. Si votre intention est d'investir dans le secteur de la technologie de l'information, il vous faut vraiment le comprendre et savoir ce que vous faites si vous voulez aider ces compagnies. Il en est de même pour la technologie médicale et des soins de santé, pour la technologie environnementale, et cetera. L'on observe aujourd'hui la très lente constitution de fonds qui misent sur des secteurs bien précis et dont les gestionnaires ont vraiment quelque chose à contribuer en plus. Cependant, ici encore, le processus a été relativement lent.

Je pourrais peut-être maintenant, sur cette toile de fond, vous parler de certaines de mes expériences personnelles récentes avec des institutions fédérales. Comme je l'ai déjà dit, la Banque de développement du Canada a joué un rôle très précieux. La Banque n'est pas un joueur très actif dans le marché du capital-risque mais est plutôt un investisseur sélectif qui s'intéresse tout particulièrement aux compagnies à haute intensité de connaissances et de technologie, et souvent elle s'occupe de couvrir les premiers éléments en matière de diligence voulue et d'établir la réputation et la crédibilité de l'entreprise auprès d'autres investisseurs dans le but de les attirer.

De plus en plus, avec le produit genre prêt à risque, qui correspond mieux aux compagnies qui ont peut-être un potentiel de croissance légèrement inférieur et qui sont beaucoup moins portées à rechercher une prise de participation au capital, on voit se dessiner une situation où, ici encore, elles absorbent elles-mêmes certains des coûts de ces transactions. Ce n'est pas forcément intéressant pour les investisseurs du secteur privé. Cependant, ils prendront alors, typiquement, leur rendement sur leur investissement sous forme de royalties, de sorte que si la compagnie réussit, ils en profitent et si elle ne réussit pas, alors ils ne sont pas récompensés.

Le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest suit une approche très différente, mais travaille lui aussi avec les investisseurs du secteur privé en vue de les pousser vers l'aval et de les intéresser à certaines des affaires plus petites. Il a annoncé

## [Texte]

commercial banks. In that instance, basically what they are trying to do is underwrite some of the transaction costs so that the costs of operating and doing smaller deals are lower, and also underwriting some of the risk profile, because the failure rate will clearly be much higher than it would be if investors confined themselves to established companies.

In my view, there is definitely a role for government institutions from the perspective of facilitating, or greasing the wheels, or however you want to describe it; in other words, trying to help offset some of the market impediments that will either preclude the activity or result in the activity starting to happen at a much slower rate. These organizations can be positioned in such a way that they ultimately stimulate more of the private sector activity, and I think, ultimately, that needs to be the goal.

**Mr. Wayne Ehgoetz, Senior Vice-President, Congress Financial Corporation Canada:** I had previously forwarded an information package and a brief to the clerk of the committee, and he has distributed that. He had directed me to speak a little more specifically about who we are, what asset-based lending is, our approach to lending, and some of our insights on how these agencies interface with our industry here in Canada.

First of all, let me explain who we are. The Congress Financial Corporation is the largest operating line asset-based lender in both Canada and the United States. We have been in existence for approximately 50 years, and we are owned by CoreStates Financial Corporation, which used to be known as Philadelphia National Bank, and is now the twentieth largest bank in the United States.

In Canada, Congress is incorporated as a non-bank affiliate under the Bank Act. We are a lender only. We do not offer fiduciary or depository instruments. We specialize in operating lines of credit, some term lines in the \$5 million to \$250 million range, and we lend in all provinces throughout Canada. We lend in all sectors with the exception of construction, service, and natural resource, first-tier. Currently, we have offices in Toronto only, and we are planning to establish an office in Quebec as well as in Calgary within the next 18 months.

In the United States, 50 to 60 per cent of commercial and corporate America borrows by way of asset-based lending. They do not borrow by way of the conventional lines through which most businesses in Canada borrow. Companies in the United States, such as Packard Bell, Remington, Ames Department Stores, Minolta, are all borrowers of Congress and similar institutions.

In Canada, this form of lending is beginning to emerge for a variety of reasons.

First of all, there have been better known asset-based financings, such as the recent refinancing of the operating lines for Algoma, New Flyer Bus Company in Winnipeg, Fruhoff and Monarch — those are more notable examples of these types of financings. In addition, in Canada there is the opening of offices

## [Translation]

des arrangements de partenariat avec deux des banques commerciales. Dans ce genre de situation, il essaie en fait de garantir certains des coûts de transaction afin de réduire le coût des transactions plus petites et il garantit en même temps certains des risques, car le taux d'échec sera nettement supérieur à ce qu'il serait si les investisseurs se limitaient aux seules compagnies bien établies.

À mon sens, il revient très clairement aux institutions gouvernementales de jouer un rôle de facilitateur ou de «graisseur de roues», si vous voulez. En d'autres termes, elles doivent essayer de contrecarrer certaines des entraves sur le marché qui militeront contre l'activité ou qui en ralentiront de beaucoup l'exécution. Ces organisations peuvent intervenir de façon à davantage stimuler l'activité du secteur privé et je pense que ce devrait être là le but ultime.

**M. Wayne Ehgoetz, vice-président principal, Congress Financial Corporation Canada:** J'avais fait parvenir une pochette de renseignements et un mémoire au greffier du comité, et il les a distribués. Il m'a demandé de vous expliquer qui nous sommes, ce qu'est le financement fondé sur les biens, ce qu'est notre approche en matière de prêts et ce que nous pensons sur les relations que ces institutions entretiennent avec notre secteur, ici au Canada.

Tout d'abord, permettez-moi de vous expliquer qui nous sommes. La Congress Financial Corporation est le plus gros fournisseur de lignes de crédit sur nantissement au Canada et aux États-Unis. Nous existons depuis environ 50 ans et nous appartenons à la CoreStates Financial Corporation, autrefois connue sous le nom de Philadelphia National Bank, qui est aujourd'hui la vingtième banque américaine en importance.

Au Canada, la Congress est incorporée en tant que filiale non bancaire en vertu de la Loi sur les banques. Nous ne sommes que prêteurs. Nous n'offrons pas d'instruments fiduciaires ou de dépôt. Notre spécialité, ce sont les lignes de crédit d'exploitation, dont certaines lignes à terme se chiffrent à entre 5 et 250 millions de dollars, et nous accordons des prêts dans toutes les provinces du Canada. Nous prêtons dans tous les secteurs, à l'exception de la construction, des services, et des ressources naturelles, premier palier. À l'heure actuelle, nous avons des bureaux à Toronto uniquement, mais nous comptons en monter à Québec ainsi qu'à Calgary au cours des 18 prochains mois.

Aux États-Unis, 50 à 60 p. 100 du secteur commercial et d'affaires emprunte avec nantissement. Ils n'empruntent pas en utilisant les lignes conventionnelles, contrairement à la plupart des entreprises canadiennes. Aux États-Unis, les compagnies telles Packard Bell, Remington, Ames Department Stores et Minolta empruntent toutes auprès de Congress et d'institutions semblables.

Au Canada, ce genre de prêt commence à poindre, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il y a eu des financements fondés sur les biens dont on a beaucoup parlé, comme le récent refinancement des lignes de crédit d'exploitation pour Algoma, New Flyer Bus Company, à Winnipeg, Fruhoff et Monarch: ce sont là les exemples les plus connus de ce genre de financement. D'autre

*[Text]*

by all of the major U.S. asset-based lenders, which include ourselves, Bank of America, General Electric and Shawmut. As a footnote, National Bank of Canada has recently announced the opening of an asset-based lending group in Mississauga. National Bank has been a large asset-based lender in the United States, but up to now has not had a presence in Canada.

It is important to recognize that asset-based lending is different from factoring. It involves a significantly higher degree of monitoring against receivables, inventory and other collateral of a business. Where most businesses will report to their "A" bank monthly lists of receivables and inventory, in asset-based lending they will report those items to their lender perhaps daily, weekly, or bimonthly. Because of this degree of monitoring, asset-based lending as an industry is able to give borrowers larger loans, and significantly higher advance rates on receivables and inventory, as well as on fixed assets. We protect our advances and are able to give these advances by having in-house collateral auditors who will go out to businesses and do audits and check the due diligence factor. Congress Financial Corporation employs 75 full-time auditors in both Canada and the United States who will do quarterly audits of the companies to validate receivables, inventory and management.

In summary, asset-based lending involves a higher degree of monitoring, and a higher degree of advance rates to businesses. Within this discipline of lending there are a variety of different types of lenders, and I would like to speak to our approach and the types of businesses that asset-based lending finances in Canada. We have four very distinct areas into which we lend. We lend into companies that are in Chapter 11, CCAA, BIA situations. We lend into companies that are in turnaround situations, which we would define as companies that have had a loss, are in a loss, and in fact are forecasting a loss. We lend into companies that are doing leveraged buyouts, mergers and acquisitions, divestitures and ESOPs, and we also lend to companies on straight refinancings.

However, our approach is quite different than the traditional "A" banks and, indeed, most of the government agencies in that we look at the ability of a company to repay, as opposed to maintaining balance sheet ratios. While the ability to repay is obviously very important, the ability to maintain ratios such as three-to-one leverage, or four-to-one leverage, or two-to-one leverage, to us is not a meaningful benchmark.

Therefore, in asset-based lending we look at two things: we look at collateral and we look at management, and we look at them both equally. Our guidelines are generally as follows: We will lend in relation to 85 to 90 per cent of receivables, as will all

*[Traduction]*

part, l'on constate au Canada l'ouverture de bureaux par tous les importants fournisseurs de prêts avec nantissement américains dont nous-mêmes, la Bank of America, General Electric et Shawmut. J'ajouterais que la Banque nationale du Canada a récemment annoncé l'ouverture d'un groupe de financement fondé sur les biens à Mississauga. La Banque nationale est depuis quelque temps un gros fournisseur de prêts avec nantissement aux États-Unis, mais elle n'a jusqu'ici pas eu cette présence au Canada.

Il est important de reconnaître que le financement avec nantissement n'est pas synonyme d'affacturage. Il suppose un contrôle plus serré des comptes à recevoir, de l'inventaire et des autres biens donnés en garantie par une entreprise. La plupart des compagnies soumettront à leur banque «A» des listes mensuelles des comptes à recevoir et de leur inventaire, mais lorsqu'il s'agit de financement sur nantissement, elles soumettront aux prêteurs des rapports bimensuels, hebdomadaires, voire quotidiens. Étant donné ce degré de suivi, le financement avec nantissement permet d'accorder des prêts et des avances beaucoup plus importants sur comptes à recevoir et inventaires ainsi que sur immobilisations. Nous protégeons nos avances et nous pouvons les offrir du fait que nous avons nos propres vérificateurs de nantissement qui se rendent sur place chez nos clients pour faire des vérifications et vérifier le facteur de la diligence satisfaisante. La Congress Financial Corporation emploie au Canada et aux États-Unis un total de 75 vérificateurs à temps plein qui font des vérifications trimestrielles des compagnies pour y valider comptes à recevoir, inventaires et méthodes de gestion.

En résumé, le financement fondé sur les biens suppose un degré élevé de surveillance et de consentement aux entreprises d'avances. Il existe à l'intérieur de ce secteur de financement toute une variété de prêteurs de types différents, et j'aimerais vous dire quelques mots au sujet de notre approche et des genres d'entreprises qui bénéficient au Canada de financement fondé sur les biens. Nous prêtons dans quatre domaines très distincts. Nous prêtons aux compagnies dont la situation relève du chapitre 11, Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, Loi sur la faillite et la solvabilité. Nous prêtons à des compagnies qui sont en situation de redressement, que l'on définirait comme des compagnies qui ont eu des pertes, qui sont en situation de pertes et qui prévoient des pertes. Nous prêtons à des compagnies qui font des rachats d'entreprises par effet de levier, des fusions et des acquisitions ainsi que des cessions et des RADE, et nous prêtons également à des compagnies en refinancement direct.

Notre approche est cependant très différente de celle des banques «A» traditionnelles et, en fait, de la plupart des institutions gouvernementales du fait que nous examinons la capacité de rembourser de la compagnie, par opposition à sa capacité de maintenir des ratios tirés du bilan. Bien que la capacité de rembourser soit très importante, celle de maintenir des ratios de trois contre un, de quatre contre un, de deux contre un n'est selon nous pas un repère très significatif.

Voilà pourquoi, dans le contexte du financement avec nantissement, nous examinons deux choses: les biens donnés en gage et la gestion, et nous accordons autant de poids aux deux. Nos lignes directrices sont les suivantes: nous prêtons jusqu'à concurrence de

## [Texte]

asset-based lenders. We will lend in relation to 50 to 85 per cent of inventory, as will most asset-based lenders. On fixed assets, we lend a hundred per cent of forced liquidation values, and we lend 80 per cent of orderly liquidation values.

The advance rates that we offer companies must also be geared to the seasonal requirements of those companies. For example, in giving specifics, we have a company that manufactures calendars, so during the months of June and July, they have a great many calendars but nobody wants to buy one until January 1996, so in a situation like that you need to give them a higher advance against inventory during the summer months until they are able to ship.

Similarly, we have winter boot manufacturers, and all they make are winter boots, so in the summer months they have a great many boots but they do not have one receivable. Asset-based financing recognizes the seasonal requirements of businesses and lends higher advance rates against that inventory in order to allow the businesses to operate. Such factors are not normally covered by traditional "A" banks in this country.

I would like to skip ahead to the second major focus, which is the most important focus to us, namely, management. We view and evaluate management, in the same way that equity people would evaluate management. We look at length of service, the strengths, the synergistic, complementary measures of management. We do personal investigations into the management of a company and determine whether or not we want to lend to that company. The nature of the business of asset-based lending is that we expect to have hiccups, and if a business has a hiccup we are prepared to back them, go through the hiccup, finance them through a turn-around, finance them even into a CCAA, and finance them out of the CCAA.

As an industry, although we dominate in the States, we are certainly just in our infancy here in Canada. We rarely compete against the "A" banks, with the exception of the LBOs. Our financings seldom have interest coverage or debt service coverage ratios, and we seldom impose capital expenditure requirements on the businesses that we finance. Our philosophy is that if you are backing the appropriate management team, and they believe it is in their best interests to spend \$500,000 to \$5 million on a new piece of equipment or a capital expenditure, they should do that without asking their operating lender. In addition, as I mentioned before, we lend to four very specific segments. All of these facilities are on a non-demand basis, committed facilities for up to three years, and, provided that the borrower makes his normal payments and his collateral does not deteriorate, we will continue to lend to them for the three-year period.

## [Translation]

85 à 90 p. 100 des comptes à recevoir, comme c'est le cas de tous les prêteurs sur nantissement. Nous prêtons jusqu'à concurrence de 50 à 85 p. 100 de l'inventaire, comme c'est également le cas de la quasi-totalité des prêteurs sur nantissement. En ce qui concerne les immobilisations, nous prêtons 100 p. 100 de la valeur de liquidation forcée et 80 p. 100 de la valeur de liquidation ordonnée des actifs.

Les taux d'avance que nous offrons aux compagnies doivent également correspondre aux besoins saisonniers des compagnies. Par exemple, pour vous donner un cas précis, nous avons pour client une compagnie qui produit des calendriers. Pendant les mois de juin et juillet, elle a d'importants stocks de calendriers, mais personne ne veut en acheter avant janvier 1996. Dans une situation comme celle-là, il faut accorder une avance supérieure contre l'inventaire pendant les mois d'été, en attendant que la compagnie puisse livrer sa marchandise.

De la même façon, nous comptons parmi nos clients des fabricants de bottes d'hiver, qui ne fabriquent que cela. Pendant les mois d'été, ils ont un gros inventaire de bottes, mais ils n'ont pas un seul compte-client. Le financement fondé sur les biens reconnaît les besoins saisonniers des entreprises et permet d'accorder des taux d'avance supérieurs contre l'inventaire, de façon à ce que les compagnies puissent tenir. Les banques «A» traditionnelles de ce pays ne tiennent normalement pas compte de ce genre de choses.

J'aimerais maintenant passer à la deuxième question, celle qui nous occupe le plus, notamment la gestion. Nous examinons et évaluons la gestion, tout comme le font les investisseurs. Nous nous penchons sur la durée de service, les forces et les mesures synergiques complémentaires de la gestion. Nous faisons des enquêtes personnelles sur les administrateurs de la compagnie pour décider si nous voulons ou non lui prêter de l'argent. La nature du financement fondé sur les biens est telle que l'on s'attend à ce qu'il y ait des accrocs, et si une entreprise en rencontre, nous sommes prêts à l'appuyer, à la financer pendant un redressement, à la financer même jusqu'à ce qu'elle soit protégée par la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et au-delà, pour l'en sortir.

En tant qu'industrie, même si nous sommes en situation dominante aux États-Unis, nous n'en sommes qu'à notre enfance ici au Canada. Nous livrons rarement concurrence aux banques «A», à l'exception des rachats adossés. Nos financements comportent rarement un ratio de couverture de l'intérêt ou du service de la dette et nous n'imposons que dans de très rares cas des exigences en matière d'immobilisations de la part de l'entreprise. Notre philosophie est que si vous appuyez une bonne équipe de gestion, et si celle-ci croit que c'est dans son intérêt de dépenser 500 000 à 5 millions de dollars pour une nouvelle pièce d'équipement ou un autre bien, elle devrait pouvoir le faire sans devoir demander l'autorisation à son prêteur. D'autre part, comme je l'ai déjà dit, nous prêtons à quatre catégories bien précises. Aucun de ces instruments n'est à demande: il s'agit d'instruments engagés pour jusqu'à trois ans et tant et aussi longtemps que l'emprunteur verse ses paiements et que ses biens en garantie ne

## [Text]

Although that style of asset-based lending may seem reactionary, and certainly very loose by traditional "A" bank standards, over 50 years, Congress as a company — and I can only speak to their experience — have never had loan losses of greater than half of one per cent in any one year of their total portfolio. That is not an indication necessarily that every loan is a good loan; it is just an indication that if the collateral value is there, and you have faith in the management, you can ride the highs and the lows, and if you must get out of a situation, then hopefully you are able to do so without a loss.

In summary, I wanted to comment, really, about two companies, two federal industries or Crown corporations that we have significant dealings with: One is the Business Development Bank and the other is EDC. I can certainly mirror Mary Macdonald's views on the Business Development Bank. It really is very respected and important on the venture side. EDC is a company which a fair number of our borrowers use, although not for our sake. On U.S. receivables, we will lend without insurance or any form of insurance. However, some of our borrowers find EDC an extremely useful company to protect and mitigate their risk and their exposure south of the border.

Notwithstanding the apparent support of the financial institutions, and specifically the "A" banks, to the lower borrowers in Canada, what we continue to see as being necessary is for agencies to get involved with businesses at the level of \$5 million and under, or \$3 million and under. Those are still not being serviced. They are certainly not being serviced by our industry. It is very difficult for someone who requires a \$3 million operating loan, or a \$3 million term loan, to get that sort of financing in any province, and I believe that that, ultimately, will have to rest on some form of a government agency to service that sort of loan. I do not see any institution going into that type of business.

Also, with respect to the new and emerging businesses, as Mary Macdonald said previously, that field is emerging; it is improving, but there is certainly still a very high need for equity in those particular types of businesses.

**M. Powell:** Je vous remercie, monsieur le président. Il nous fait grand plaisir de comparaître aujourd'hui devant vous. Monsieur Gordon Thompson, l'ancien président de l'Association, a comparu devant votre comité à quelques reprises, Il travaille maintenant pour un de nos membres. Je suis son successeur depuis le premier octobre.

L'Association canadienne de financement et de location comprend une centaine de membres qui desservent directement les entreprises canadiennes de financement et de l'acquisition des équipements. Aujourd'hui, selon nos estimés, les membres de notre industrie ont investi 50 milliards de dollars dans l'économie

## [Traduction]

se détériorent pas, nous continuons de lui prêter de l'argent pour la période de trois ans.

Même si le style de financement avec nantissement peut paraître réactionnaire, et très large par rapport aux normes traditionnelles des banques «A», au cours de nos 50 années, la Congress — et je ne peux parler que de son expérience — n'a jamais essuyé de pertes sur prêt annuelles supérieures à 0,5 p. 100 de son portefeuille total. Cela n'est pas forcément une indication que tous les prêts sont bons; tout simplement, c'est une indication que si la valeur des biens offerts en gage est là et que si vous faites confiance à l'équipe de gestion, vous pouvez braver la tempête et même si vous devez vous retirer d'une situation donnée, vous pouvez bien souvent le faire sans essuyer de pertes.

En résumé, j'aimerais vous entretenir de deux compagnies, deux institutions fédérales ou de la Couronne avec lesquelles nous entretenons des relations importantes: il s'agit de la Banque de développement du Canada et de la Société pour l'expansion des exportations. Je peux certainement me faire l'écho des propos de Mary Macdonald relativement à la Banque de développement du Canada. Celle-ci est très respectée et très importante côté capital-risque. Bon nombre de nos emprunteurs font appel à la SEE, mais pas pour nous protéger nous. Pour ce qui est des comptes-clients américains, on prête sans assurance. Cependant, certains de nos entrepreneurs trouvent que la SEE est une société extrêmement utile qui peut protéger et limiter le risque et leur exposition au sud de la frontière.

Nonobstant l'appui apparent des institutions financières, et notamment des banques «A», à l'égard des petits entrepreneurs au Canada, nous pensons qu'il est nécessaire que les institutions s'occupent des entreprises qui s'inscrivent dans la catégorie 5 millions ou 3 millions et moins. Celles-là continuent de ne pas être desservies par ce qui existe à l'heure actuelle sur le marché. Elles ne le sont certainement pas par notre industrie. Il est très difficile pour quelqu'un qui a besoin d'un prêt d'exploitation ou d'un prêt à terme de 3 millions de dollars d'obtenir un tel financement dans une province donnée et je pense qu'au bout du compte il faudra qu'une organisation gouvernementale s'en occupe. Je ne m'imagine aucune institution se lancer dans ce secteur.

D'autre part, en ce qui concerne les compagnies nouvelles et naissantes, comme l'a dit Mary Macdonald, c'est quelque chose de tout à fait nouveau. La situation s'améliore, mais les besoins en capital de ces nouvelles entreprises sont très importants.

**Mr. Powell:** Thank you, Mr. Chairman. It is a great pleasure for us to appear before you today. Mr. Gordon Thompson, the former president of the Association, appeared several times before your committee. He now works for one of our members. I took over from him on October 1st.

The Canadian Finance and Leasing Association has some 100 members who provide assistance directly to Canadian business for the financing and purchase of equipment. Today, it is estimated that the members of our industry have invested 50 billion dollars in Canadian enterprises. A very high percentage

## [Texte]

des entreprises canadiennes. Un pourcentage très important des transactions en place avec nos membres, entre 50 et 60 p. 100, selon nos estimés, sont avec les petites et moyennes entreprises.

La raison pour cela est simple: les petites et moyennes entreprises, les PME, ont vraiment besoin de protéger leur cash-flow, et nos membres sont en mesure de les aider et d'exploiter au maximum les capitaux qu'ils peuvent avoir. À cause de cette flexibilité, notre industrie est en pleine croissance.

Selon nos estimés, en 1994, nous avons une part de 14,7 p. 100 de tous les investissements dans les entreprises de la machinerie et équipements au Canada. En 1992, nous avons estimé la part de notre marché à 11 p. 100. Donc, on a vu une croissance de presque 3 p. 100, dans les investissements au Canada depuis les derniers deux ans.

Nous avons effectué un sondage auprès de nos membres, et celui-ci a révélé que nos membres n'ont pas une grande expérience des institutions financières, qui font l'objet de votre étude. Une des raisons pour cela, c'est que ces institutions ne comprennent pas ce que notre industrie fait.

Je suis accompagné aujourd'hui par M. Peter Martin, Managing Director, COMCORP Financial Services, un des membres les plus importants de notre association. C'est une compagnie indépendante qui fait le financement de l'équipement au Canada.

Malgré que notre bureau central se trouve à Toronto, nous avons des membres actifs à Montréal, Calgary, Vancouver et Toronto.

Nous voulons soulever deux points avec vous aujourd'hui. Nous avons soumis un mémoire, que vous pouvez lire plus tard, puisque nous n'avons pas l'intention de vous présenter le mémoire au complet mais seulement un résumé.

The first point we want to address is that the services of Crown financial institutions, in our view, should be targeted to small and medium-sized business needs which the private sector cannot fulfill. They should not compete with or duplicate private sector services, nor should they overlap as amongst themselves.

The second point — and I alluded to it a moment ago — is that lease financing is not acknowledged in the mandates and practices of Crown financial institutions, and we think that that is an oversight that should be corrected.

I would now like to ask Peter Martin to address the first point, which is the question of targeting Crown financial institutions to small and medium-sized business needs that the private sector cannot fulfill.

**Mr. Peter Martin, Managing Director, Corporate Development, Comcorp Financial Services:** As a point of departure, we would like to address the emerging phenomenon of virtual banking. If we look at what is happening in the United States, one of the impacts of the information revolution has been the unbundling of the business of banking. I think for most of us, the

## [Translation]

of financing transactions in place with CFLA members, estimated by us at 50 to 60 per cent, are with SMEs.

The reason for that is simple: SMEs have a real need to protect their cash flow, and our members are in a position to help them make the capital they have go further. This flexibility is why our industry is growing the way it is.

According to our estimations, in 1994, we accounted for 14.7 per cent of business investment in machinery and equipment in Canada. For 1992, we estimated our market share at 11 per cent. There has thus been an increase of almost 3 per cent in investment in Canada over the last two years.

We carried out a poll among our members and discovered that they don't have much experience with the financial institutions you have been mandated to study. One of the reasons for that is that these institutions don't understand what our industry is about.

I am accompanied today by Mr. Peter Martin, Managing Director, COMCORP Financial Services, one of the most important members of our association. This is an independent company that is specialized in the financing of equipment in Canada.

Our head office is in Toronto, but we have active members in Montreal, Calgary, Vancouver and Toronto.

We would like to deal with two issues here today. We have submitted a brief to the committee, and perhaps you could read it later. We do not intend to read it to you in its entirety here, but simply to summarize it.

Le premier point que nous aimerions souligner est que les services des institutions financières de la Couronne devraient selon nous viser les besoins de la petite et moyenne entreprise que le secteur privé ne peut pas satisfaire. Ils ne devraient pas concurrencer ni reproduire les services du secteur privé, ni se chevaucher entre eux.

Deuxièmement — et j'ai évoqué ce point il y a un instant — le financement des baux financiers n'est pas reconnu dans les mandats et pratiques des institutions financières de la Couronne, et nous pensons qu'il s'agit là d'une omission qui devrait être corrigée.

J'aimerais maintenant demander à Peter Martin de vous entretenir du premier point, soit la question du ciblage du travail des institutions financières de la Couronne afin qu'elles s'occupent des besoins de la petite et moyenne entreprise que ne peut pas satisfaire le secteur privé.

**M. Peter Martin, directeur administratif, Expansion, Comcorp Financial Services:** Comme point de départ, nous aimerions vous entretenir du phénomène émergeant de la banque virtuelle. Si l'on regarde ce qui se passe aux États-Unis, l'une des conséquences de la révolution de l'information a été le dégroupement des activités bancaires. Je pense que pour la plupart d'entre

*[Text]*

traditional model of a bank is that of a full-service institution, housed in bricks and mortar, on thousands of street corners across North America. However, today, with specialization and the increasing disaggregation of banking, all enabled by advances in communications technologies, new as well as existing financial institutions are choosing to become more focused on just a few of the traditional components of banking; specifically, those which they feel they can do best and, as a result, are joint-venturing, out-sourcing or partnering other services, or creating alliances of service companies. One such, a company called Computer Power Inc. of Jacksonville, Florida, is an interesting example in that it manages 42 per cent of the residential mortgages in the United States. However, CPI does not originate these mortgages, nor does it fund them; it simply manages them under contract for others across the U.S.

Driven by a customer focus and by cost efficiencies, which we believe means more competitive pricing to the customer, the virtual bank assembles financial products from a number of different sources and delivers them as a complete package of services to the end user. Our association would suggest that the traditional model has been adopted in conceiving the various Crown financial institutions. Like most full-service financial institutions, they essentially do the same things under the same roof: they originate financings, they manage financings and they fund financings. As the private sector industry is evolving towards specialization, we believe the Crown financial institutions also need to specialize.

There is also a growing concern that Crown financial institutions, being driven by a political imperative to be self-financing, or to operate on a cost-recovery basis, will seek revenue by competing more directly with the private sector. The association has repeatedly supported government decisions toward cost recovery and self-financing of its agencies, but to respond to this imperative by duplicating services that are already provided by private financial institutions does not make sense at the best of times, and certainly not now with major demands on limited public funds.

The organization believes that Crown financial institutions must get back to basics, strip down and focus their mandates with cost-recovery self-financing goals, not subsidies. A Crown financial institution should be limited to narrow-focused, highly specialized niches of expertise and services that would not otherwise be provided by the private sector.

Recent examples exist where the Government of Canada has retro-fitted specialized financing programs which constitute a step in the right direction. The Canada Student Loan Program and the Small Business Loans Act are both instances where private-sector delivery infrastructure is used, and the government role is limited to loan guarantees. An example of longer standing from the

*[Traduction]*

nous, le modèle traditionnel de la banque c'est une institution à services complets, logée dans une structure de brique et de mortier, et que l'on retrouve à des milliers de coins de rue partout en Amérique du Nord. Cependant, aujourd'hui, avec la spécialisation et la désagrégation croissantes des opérations bancaires, permises par l'avancement de la technologie des communications, des institutions financières existantes et nouvelles choisissent de se consacrer à seulement certaines composantes traditionnelles de l'activité bancaire. C'est notamment le cas de celles qui estiment qu'elles sont les meilleures et qui, de ce fait, se lancent dans des services d'entreprise de coparticipation, d'impartition ou de partenariat avec d'autres ou créent des alliances de compagnies de service. C'est le cas, par exemple, de la Computer Power Inc. de Jacksonville, en Floride, qui est intéressante du fait qu'elle gère 42 p. 100 des hypothèques résidentielles aux États-Unis. La CPI ne les autorise ni ne les finance, cependant; elle se contente de les gérer sous contrat pour d'autres.

Poussée par les préférences des clients et par les impératifs de l'efficacité — ce qui pour nous signifie des prix plus compétitifs pour le client — la banque virtuelle réunit des produits financiers en provenance de sources diverses et les livre en tant qu'ensemble de services à l'utilisateur final. Notre association pense que le modèle traditionnel a été adopté lors de la conception des différentes institutions financières de la Couronne. Tout comme la plupart des institutions à services complets, elles font essentiellement les mêmes choses sous un seul et même toit: elles organisent des financements, les gèrent et les financent. Au fur et à mesure que l'industrie du secteur privé évolue vers la spécialisation, nous pensons que les institutions financières de la Couronne doivent elles aussi se spécialiser.

Nous craignons donc de plus en plus que les institutions financières de la Couronne, poussées par l'impératif politique de l'autofinancement ou de la récupération des coûts, chercheront à augmenter leurs revenus en livrant directement concurrence au secteur privé. L'Association a régulièrement appuyé les décisions des pouvoirs publics dans le sens d'une récupération des coûts par ses organismes et de leur autofinancement, mais réagir à cet impératif en reproduisant des services qui sont déjà fournis par les institutions financières privées n'est pas logique dans le meilleur des cas et ne l'est certainement pas aujourd'hui, vu les importantes pressions exercées sur les fonds publics pourtant limités.

Notre organisation estime que les institutions financières de la Couronne devraient revenir à l'essentiel, se simplifier et axer leurs mandats sur des objectifs de récupération des coûts et d'autofinancement et non pas sur des subventions. Les institutions financières de la Couronne devraient être limitées à des niches hautement spécialisées et très étroites d'expertise et de services qui, autrement, ne seraient pas disponibles, n'étant pas offertes par le secteur privé.

Il existe de récents exemples de cas où le gouvernement du Canada a adapté des programmes de financement spécialisés, ce qui constitue un pas dans la bonne direction. Le Programme canadien de prêts aux étudiants et la Loi sur les prêts aux petites entreprises sont deux cas où l'on utilise la structure de prestation du secteur privé et où le rôle du gouvernement est limité aux

## [Texte]

CMHC loan insurance programs also may be instructive. It insures that part of a loan which private sector financing institutions find too risky.

If the public policy objective is to assist small and medium-sized businesses with marginal transactions that would not otherwise happen, it would seem that the question should be: How much of the risk must be mitigated before the private sector will take on the transaction, and how does government provide such mitigation? CFLA believes that the appropriate role for government and its agencies should be to focus on means of enhancing the credit of small and medium-sized businesses in relevant financial transactions. Credit enhancement may take different forms — guarantees or insurance, for instance. In this way, rather than building an expensive parallel delivery infrastructure, government can specialize. It can tailor and target its assistance to provide credit enhancement to assist small and medium-sized businesses to qualify for the marginal transaction, and at the same time taking advantage of the existing private sector infrastructure to originate, manage and fund the financial transaction.

**Mr. Powell:** Turning to our second point, which is that lease financing is not acknowledged in the mandates and the practices of Crown financial institutions, we believe that government is on the right track in supporting economic growth through improved access to capital by small and medium-sized businesses, and their investment in growing their businesses. If the public policy goal is to facilitate access to capital for investment by small and medium-sized businesses, it would seem appropriate to support all reasonable financial means to acquire equipment to grow their businesses. As so many Crown financial institution programs were designed around the traditional bank model, or devised in conjunction with and for the commercial banks, the lease and asset-based financing products offered by CFLA members often do not qualify.

Our recent Small Business Loans Act interventions before this committee are a case in point, and we are pleased to report that Industry Canada is making progress with our request for recognition. We thank this committee especially for its assistance in bringing this matter to their attention. CFLA understands, though, that while all of the statutes for the Farm Credit Corporation, the Business Development Bank, the Western Economic Diversification Department and the Atlantic Canada Opportunities Agency recognize that loans are transactions within the authority of those agencies, that lease financing, an increasingly interesting and practical means of financing for SMEs, is not recognized as being within the authority of these agencies.

## [Translation]

garanties de prêts. L'exemple plus ancien des programmes d'assurance-prêt de la SCHL peut lui aussi être cité. Dans le cadre de ces programmes, est garantie la partie du prêt que les institutions de financement du secteur privé jugent trop risquée.

Si l'objectif de la politique gouvernementale est d'aider la petite et moyenne entreprise avec des transactions marginales qui, autrement, ne se feraient pas, il semble que la question devrait être la suivante: quelle part du risque doit être atténuée avant que le secteur privé ne s'intéresse à la transaction et comment le gouvernement va-t-il fournir cette atténuation du risque? L'ACFL pense que le rôle approprié du gouvernement et de ses organismes serait de trouver les moyens d'améliorer le crédit de la petite et moyenne entreprise dans le cadre de transactions financières pertinentes. L'amélioration du crédit pourrait prendre plusieurs formes: garanties ou assurances, par exemple. De cette façon, au lieu d'établir une infrastructure de livraison parallèle coûteuse, le gouvernement pourrait se spécialiser. Il pourrait façonner et cibler son aide de façon à améliorer le crédit de la petite et moyenne entreprise pour que celle-ci soit admissible à des transactions marginales, profitant en même temps de l'infrastructure privée existante pour l'obtention, la gestion et le financement de la transaction financière.

**M. Powell:** Passons maintenant à notre deuxième point, soit que le financement des baux financiers n'est pas reconnu dans les mandats et les pratiques des institutions financières d'État. Nous croyons que le gouvernement est sur la bonne voie en appuyant la croissance économique au moyen d'un accès amélioré au capital pour la petite et moyenne entreprise et leur investissement dans leur expansion. Si l'objet de la politique gouvernementale est de faciliter l'accès au capital pour l'investissement par la petite et moyenne entreprise, il serait opportun d'appuyer tous les moyens financiers raisonnables en vue de l'acquisition du matériel nécessaire à leur développement. Un si grand nombre de programmes d'institutions financières d'État ayant été conçus autour du modèle de la banque traditionnelle ou conjointement avec et pour les banques commerciales, les produits de financement de baux financiers et de financement avec nantissement offerts par les membres de l'ACFL ne sont souvent pas admissibles.

Nos récentes interventions devant le comité au sujet de la Loi sur les prêts aux petites entreprises sont un exemple, et nous sommes heureux de vous rapporter qu'Industrie Canada fait des progrès avec notre demande de reconnaissance. Nous tenons à remercier tout particulièrement le comité pour l'aide qu'il nous a fournie en portant cette question à l'attention des fonctionnaires. L'ACFL comprend néanmoins que bien que les règlements établis pour la Société du crédit agricole, la Banque de développement du Canada, le ministère de la Diversification économique de l'Ouest et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique reconnaissent que les prêts sont des transactions relevant de l'autorité de ces organismes, le financement de baux financiers — un moyen de financement de plus en plus intéressant et pratique pour la PME — n'est pas reconnu comme relevant de l'autorité de ces organismes.

[Text]

It also appears not to be the regular practice of the Farm Credit Corporation, the Business Development Bank or the Western Economic Diversification Department to guarantee loans from financial institutions, even though their respective statutes appear to authorize them to do so. Nor does it appear to be the regular practice of ACOA to give loan insurance, even though it has the authority to do so.

CFLA members should qualify as equal players with other private sector participants in programs and services offered by Crown financial institutions. Any impediment to the ability to offer competitive products in the marketplace to SMEs, whether in a statute, regulation, government policy or program which does not have an essential public policy or public interest benefit is surely counterproductive to what the government wants to accomplish.

We have five specific recommendations: one, we believe the mandates of Crown financial institutions should be reviewed and refocused to limit their objectives to specialized niches of expertise and services to SMEs that are not otherwise offered by the private sector; second, that the role of government and its financing agencies should be to find means of enhancing the credit of small and medium-sized businesses in marginal financial transactions. Rather than building an expensive parallel delivery infrastructure, they can specialize, tailor and target assistance to provide credit enhancement to help small and medium-sized businesses qualify for the marginal transaction, taking advantage of the existing private sector infrastructure to originate, manage and fund the financial transaction.

Third, CFLA members and member products relevant to government goals should qualify for participation in the programs and services of Crown financial institutions on a basis equal to other private sector participants. Fourth, the statutes of these agencies should be modified to permit the agencies to guarantee lease financing transactions with SMEs. Finally, these agencies should be instructed to be more attentive to the needs of their clientele in offering such guarantees in appropriate circumstances — that is, the marginal transaction — to relevant leasees.

**The Chairman:** Perhaps I might just ask all of you, sometime within the next week or so, to send to the clerk of the committee an answer to a question. It is quite simple, but it turns out that there are a variety of definitions of what is a small and a medium-sized enterprise. Everybody uses the lingo, which is that it is really fashionable these days to be in favour of small business, so everybody talks about small business, and yet I was really struck because Mr. Ehgoetz made the observation that getting loans under \$5 million, and then he said certainly under \$3 million, is a problem. Then Ms Macdonald was talking about equity investments under \$750,000 and down. It is important for us to be able to understand what people really mean by it when

[Traduction]

Il apparaîtrait par ailleurs que ce ne soit pas la pratique habituelle de la Société du crédit agricole, de la Banque de développement du Canada ou du ministère de la Diversification économique de l'Ouest de garantir des prêts accordés par des institutions financières, même si leurs règlements respectifs semblent les y autoriser. Il ne semble pas non plus que ce soit la pratique habituelle de l'APECA d'accorder des assurances-prêts, même si elle y est habilitée.

Les membres de l'ACFL devraient être admissibles sur un pied d'égalité avec les autres participants du secteur privé aux programmes et services qui sont offerts par les institutions financières d'État. Toute entrave à la capacité d'offrir des produits compétitifs à la PME, qu'il s'agisse d'une loi, d'un règlement, d'une politique ou d'un programme du gouvernement qui ne prévoit pas un avantage essentiel sur le plan politique public ou intérêt public, est assurément contraire aux objectifs du gouvernement.

Nous avons cinq recommandations précises: tout d'abord, nous pensons qu'il conviendrait de revoir les mandats des institutions financières d'État de façon à limiter leurs objectifs à des niches spécialisées de compétences et de services aux PME qui ne sont pas offerts par le secteur privé; deuxièmement, que le rôle du gouvernement et de ses organismes de financement devrait être de trouver les moyens d'améliorer le crédit de la petite et moyenne entreprise dans l'intérêt de transactions financières marginales. Au lieu de construire une infrastructure de prestations parallèles coûteuses, ils peuvent spécialiser, façonner et cibler l'aide pour améliorer le crédit en vue d'amener la petite et moyenne entreprise à être admissible aux transactions marginales, bénéficiant de l'infrastructure privée existante pour la négociation, l'administration et le financement de la transaction financière.

Troisièmement, les membres de l'ACFL et les produits de membres qui correspondent aux objectifs du gouvernement, devraient être admissibles aux programmes et services des institutions financières de la Couronne sur un pied d'égalité avec les autres participants du secteur privé. Quatrièmement, les règlements de ces organismes devraient être modifiés de façon à leur permettre de garantir des transactions de financement de baux financiers avec des PME. Enfin, ces organismes devraient être tenus de prêter davantage attention aux besoins de leur clientèle en offrant de telles garanties, lorsque les circonstances s'y prêtent — c'est-à-dire dans le cadre de transactions marginales — aux locataires appropriés.

**Le président:** Je vous demanderai à tous de faire parvenir au greffier du comité, d'ici une semaine environ, la réponse à une question. Elle est assez simple, mais il se trouve qu'il existe quantité de définitions de ce qu'est la petite et moyenne entreprise. Tout le monde utilise la formule, et il est de très bon ton de nos jours d'être favorables à la petite entreprise, alors tout le monde en parle; mais M. Ehgoetz a dit qu'obtenir un prêt de moins de 5 millions et en tout cas de moins de 3 millions était chose difficile, et cela m'a frappé. Mme Macdonald a ensuite parlé d'investissements de 750 000 dollars et moins. Il est important pour nous de comprendre ce que les gens veulent dire lorsqu'ils parlent de la «petite et moyenne entreprise». Je ne

[Texte]

they talk about "small and medium-size business." I do not want to get into it now, but at least we could interpret your comments in light of your personal definition.

**Senator Angus:** I am sure that all members of the committee agree with me when I say that you have given us some specific recommendations, which I think is very helpful indeed, and Mr. Kemball mentioned these seven or eight minor changes which you feel would level the playing field substantially. This is exactly the type of thing we are looking for. Also, the very specific points made in the brief of the leasing association, those are helpful as well.

Perhaps, however, I could address a general question in line with this same theme of specific recommendations. I will address a general question to you all, and then have you all take a crack at it.

As you know, we are focused on six agencies in particular — the Farm Credit Corporation or FCC, the Business Development Bank of Canada, or BDC, the Canadian Commercial Corporation, or CCC, the EDC, and then ACOA and the WED. There is a common theme emanating from what you have all said, that there is a need for these agencies to exist, but that in some cases their mandates are not well focused; in other cases they are too restrictive, in that they do not permit certain asset-based or leasing transactions. Perhaps you could walk us through each of those six agencies and mention the specific things that are not right, in your view? Mr. Powell, perhaps you might start?

**Mr. Powell:** Mr. Chairman, first of all, I would say that after we had canvassed our membership, we realized that our membership had very little contact with any of these institutions. The second question that we then asked ourselves was: why should that be? We then came up with some suggestions in our brief. To be frank, we have not gone through each institution and analyzed it to see how specific changes should be made. Rather, we took a broader approach, which was that if we go back to basics, what should these institutions be doing? We find that institutions which are sponsoring hockey tournaments and tables at dinners have a huge branch network, and we are concerned because the financial imperatives are stepping into what is more properly the private sector realm, and we ask ourselves what is the core public policy objective of these institutions: Are they there to compete with established private sector institutions, or are they there to achieve something which other institutions in the private sector cannot or will not do?

**Senator Angus:** It is clearly the latter.

**Mr. Powell:** Yes, and if that is the case, taking the model that we see appearing in the United States, where essentially financial institutions are emerging as those who assemble

[Translation]

voudrais pas qu'on se lance dans une discussion là-dessus maintenant, mais si vous nous fournissiez ce renseignement, cela nous permettrait au moins d'interpréter vos observations à la lumière de votre propre définition.

**Le sénateur Angus:** Je suis certain que tous les membres du comité seront d'accord avec moi lorsque je dis que vous nous avez donné des recommandations très précises, qui nous sont très utiles, et M. Kemball a mentionné sept ou huit changements mineurs qui viendraient sensiblement aplanir le terrain de jeu. C'est précisément ce genre de choses qui nous intéresse. Enfin, les points très précis soulevés dans le mémoire de l'Association de location nous sont très utiles.

J'aimerais, dans le contexte du thème de recommandations précises, vous poser à tous une question d'ordre général. Je vous la pose, et j'inviterai chacun à se prononcer.

Comme vous le savez, nous nous intéressons à six organismes en particulier : la Société du crédit agricole ou SCC; la Banque de développement du Canada ou BDC; la Corporation commerciale canadienne, ou CCC; la Société pour l'expansion des exportations, ou SEE; l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, ou APECA; et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, ou DEO. Il y a un thème commun qui ressort de tout ce que vous avez dit, soit qu'il est nécessaire que ces organismes existent, mais que dans certains cas leurs mandats ne sont pas très bien ciblés. Dans d'autres cas, ils sont trop restrictifs en ce sens qu'ils n'autorisent pas le financement avec nantissement ni les transactions de location. Vous pourriez peut-être passer en revue chacun de ces six organismes et nous dire ce qui ne va pas selon vous? Monsieur Powell, vous pourriez peut-être ouvrir le bal.

**M. Powell:** Monsieur le président, tout d'abord, je dirais qu'après avoir mené notre sondage auprès de nos membres, nous nous sommes rendus compte que ceux-ci n'avaient que très peu de contacts avec ces institutions. La deuxième question que nous nous sommes ensuite posée était la suivante: pourquoi était-ce le cas? Cela nous a amenés aux suggestions que nous esquissons dans notre mémoire. Pour parler franc, nous n'avons pas fait l'analyse de chacune des institutions pour voir quels changements précis pourraient y être apportés. Nous avons plutôt opté pour une approche plus large: si l'on revenait à l'essentiel, de quoi s'occuperaient ces institutions? Nous avons constaté que les institutions qui parrainent des tournois de hockey et des tables à des soirées disposent d'un énorme réseau de succursales, et cela nous inquiète, car les impératifs financiers pénètrent dans un domaine qui devrait relever du secteur privé, et nous nous demandons quel est l'objectif public premier de ces institutions. Doivent-elles concurrencer les institutions privées établies, ou bien ont-elles pour fonction de faire des choses que ne peuvent pas ou ne veulent pas faire les institutions du secteur privé?

**Le sénateur Angus:** C'est assurément la deuxième partie de votre phrase qui est la bonne réponse.

**M. Powell:** Oui, et si c'est le cas, si l'on prend le modèle qui émerge aux États-Unis, où ce sont les institutions financières qui réunissent diverses entreprises et qui, selon la nature du problème

[Text]

different core businesses and, depending on what the nature of the financing problem is, they reconfigure themselves to provide the combined service. The Crown financial institutions should be part of that scene. They should be a component which gets called upon when you need to reconfigure a package of a certain kind of financial support, rather than seeing themselves as stand-alone, separate institutions.

**Senator Angus:** In a sort of a partnering?

**Mr. Powell:** Partnering and alliance, and to be very active in that regard, and see themselves as limited to that, because we know that in certain of these financial institutions they have a very high degree of expertise that matches and exceeds the private sector. Certainly, in their own niche areas, they can be very useful.

**The Chairman:** Before anyone continues with answering Senator Angus's question, could I just ask one supplementary. I understand exactly your point. My question is this: If I am a small business person who does the pulling together of the pieces, who is the coordinator? I ask that because it seems to me that if I have a relatively small business, frankly I am unsure whether I know enough to be able to do the coordination or to get each of the people doing the right slice. Who does that?

**Mr. Martin:** There are a number of organizations which actually play that role. I think the individual circumstances of the transaction may dictate that. For example, in our business, we find that the financial product is actually delivered by the salesman of a piece of equipment, and that is the distribution point. However, that is a specific circumstance, and in a specific situation.

**The Chairman:** It is part of the package he sells?

**Mr. Martin:** Exactly. If you are looking at buying a fax machine, the salesman has just shown you a number of different models and you have made your selection. Once you have made your selection, and there is an acknowledgement of a need for financing for that equipment, then he is also able to offer you a financing package.

**The Chairman:** As automobile dealers do now?

**Mr. Martin:** As automobile dealers do, and so on and so forth. The conduit for the assembly for those services is a function of the transactions that are being undertaken, if you are in a bank branch. Perhaps it is best to have it done on site, if you are at the car dealership. That is one of the things that comes out of this segmentation, if you will, is the ability basically to provide multiple access points to the same product.

**Ms Macdonald:** Perhaps I might just add something there. One of the thoughts that runs through my mind as I listen to your explanation is that you must also distinguish a bit, in my opinion, between financing a specific transaction that is oriented typically

[Traduction]

de financement, se donnent une configuration telle qu'elles peuvent fournir le service combiné. Les institutions financières de la Couronne devraient faire partie de cela. Elles devraient être une composante à laquelle on fait appel lorsqu'il s'agit de reconfigurer un programme d'aide financière donné, au lieu de se percevoir comme des institutions distinctes indépendantes qui restent à part.

**Le sénateur Angus:** Cela ressemble un petit peu au partenariat, n'est-ce pas?

**M. Powell:** Partenariat et alliance, et pour être très actif à cet égard, et pour se percevoir comme étant limité à cela, car nous savons que certaines de ces institutions financières renferment des compétences formidables qui sont au moins égales à celles du secteur privé. Dans leurs propres niches, elles peuvent, certes, être très utiles.

**Le président:** Avant que quelqu'un d'autre ne prenne la relève pour répondre à la question du sénateur Angus, me permettez-vous de poser une question supplémentaire? Je comprends tout à fait ce que vous dites. Ma question est la suivante: si je suis un petit entrepreneur, qui réunit les morceaux, qui assure la coordination? Qui s'occupe de cela? Je pose la question car il me semble que si j'ai une entreprise relativement petite, bien franchement, je ne suis pas convaincu de disposer des connaissances nécessaires pour pouvoir assurer moi-même la coordination ou distribuer à chacun les tâches qui lui conviennent. Qui fait ce travail?

**M. Martin:** Il existe plusieurs organisations qui jouent précisément ce rôle. Je pense que ce sont les circonstances propres à chaque transaction qui en décident. Par exemple, dans notre entreprise, nous trouvons que le produit financier est en vérité livré par le vendeur du matériel, et cela se fait donc au point de distribution. Cependant, il s'agit là d'une situation et de circonstances bien précises.

**Le président:** Cela fait-il partie de l'ensemble qu'il vous vend?

**M. Martin:** Précisément. Si vous envisagez d'acheter un télécopieur, le vendeur vient de vous montrer plusieurs modèles et vous devez choisir. Une fois votre choix confirmé, il y a une reconnaissance de la nécessité de financer l'achat du matériel, et il peut vous offrir un programme de financement.

**Le président:** Comme c'est le cas des concessionnaires automobiles?

**M. Martin:** Oui, des concessionnaires automobiles et d'autres encore. Le cheminement pour l'organisation de ces services est fonction des transactions entreprises, si vous vous adressez à une succursale de banque. Peut-être qu'il est préférable de faire faire cela sur place, chez le concessionnaire auto. L'un des avantages qui découlent de cette fragmentation, si vous voulez, c'est la capacité de fournir des points d'accès multiples pour le même produit.

**Mme Macdonald:** J'aimerais ajouter quelque chose. Une chose qui m'est passée par la tête en écoutant votre explication est qu'il y a également, il me semble, une distinction à faire entre le financement d'une transaction précise visant l'achat d'un élément

[Texte]

towards purchasing some kind of asset, and the sorts of situations of which I tend to see more. Those are sort of the broader financing of growth, of getting the foundation in place on which to build. In those cases, I think your question is very relevant, because when a company is in its early stage, unless they happen to be connected with a very savvy lawyer or accountant who is, in turn, well connected through those communities — in other words the capital markets — that becomes almost an overwhelming issue. I probably get 12 calls a week from people who have seen my name someplace. We do not do any business with small businesses at all, but the sort of questions I get from such callers are: "Where do I start? Who do I call?" I think that is a very relevant question.

**The Chairman:** Is that a gap that the government ought to fill? I am asking in the sense of it not being a money gap; it is purely a service function gap, or an information gap.

**Ms Macdonald:** There are brokering or networking types of situations being put in place, and I think, in a variety of situations, government is playing a role in either financing or actually trying to make it happen. I would argue, though, that small businesses do tend to fall at the door of some institutions, such as the Business Development Bank, for example, or Western Economic Diversification if they are western based. Therefore, although those institutions are shrinking, in some cases, but to the extent that they are knowledgeable in terms of what they are feeding their clients on, there is certainly a role for them to play there. I am not sure directly.

**Senator Stratton:** That is occurring right now. I mean, the Business Development Bank of Canada does that.

**Ms Macdonald:** Absolutely.

**Senator Stratton:** Your local banker, if he is worth his salt, does that. Your lawyer, if he has experience, helps you in doing that. I think that information and coordination is there already.

**Ms Macdonald:** It is starting.

**Senator Stratton:** I am not saying it is enough, but I think the genesis is there for it to grow.

**Ms Macdonald:** I had a call yesterday from someone in a bank who was doing their due diligence on a transaction they were looking at, and they were asking me about an equity investor who is part of probably one of the best known venture capital management groups in the country, on the technology side. The fellow who was making the inquiry was looking for people who could tell him about this group, because he was not familiar with them, and I think that is a very good example of what I was getting at. We have this knowledge-based lending going on, and they are just starting to get to know who the equity players are because they have never had any particular reason to know them in the past.

[Translation]

d'actif donné et les genres de situations que j'ai tendance à voir plus souvent. Je veux parler ici du financement plus général de la croissance, de la mise en place des fondations sur lesquelles bâtir quelque chose. Pour ces cas-là, je pense que votre question est très pertinente, car lorsqu'une compagnie démarre, à moins d'être en relation avec un avocat très astucieux ou un comptable qui a de bons contacts dans ces milieux — entendre marchés financiers — cela devient un obstacle de taille. Je reçois sans doute une douzaine d'appels par semaine de personnes qui ont vu mon nom quelque part. Nous ne traitons pas du tout avec la petite entreprise, mais les gens qui téléphonent posent des questions du genre: «Par quoi dois-je commencer? Qui puis-je appeler?» Je pense qu'il s'agit là de questions très pertinentes.

**Le président:** S'agit-il là d'un fossé que le gouvernement devrait combler? Je ne veux pas parler ici d'un fossé financier mais d'un fossé sur le plan service ou information.

**Mme Macdonald:** Il y a des initiatives d'intercession et d'établissement de réseaux qui se lancent et je pense que dans toute une gamme de situations le gouvernement joue un rôle du côté du financement ou de la facilitation. Je dirais néanmoins que la petite entreprise a tendance à atterrir devant la porte de certaines institutions, comme par exemple la Banque de développement du Canada ou la Diversification de l'économie de l'Ouest, si elle est implantée dans l'Ouest. Par conséquent, même si ces institutions sont en train de rétrécir dans certains cas, dans la mesure où elles connaissent bien ce avec quoi elles alimentent leurs clients, il y a certainement un rôle à jouer pour elles. Quant à savoir lequel, je ne sais pas trop.

**Le sénateur Stratton:** C'est déjà ce qui se passe à l'heure actuelle. Je veux dire que la Banque de développement du Canada fait cela.

**Mme Macdonald:** Absolument.

**Le sénateur Stratton:** Votre banquier local, s'il vaut quelque chose, fait cela. Votre avocat, s'il a de l'expérience, vous aide à faire cela. Je pense que les renseignements et la coordination sont déjà là.

**Mme Macdonald:** Cela commence.

**Le sénateur Stratton:** Je ne dis pas que cela suffit, mais je pense que la genèse est là et que les bases de la croissance ont été jetées.

**Mme Macdonald:** J'ai reçu un appel hier de quelqu'un dans une banque qui s'occupait avec la diligence voulue d'une transaction, et on m'a posé des questions sur un investisseur qui appartient sans doute à l'un des groupes de gestion du capital-risque les mieux connus du pays dans le domaine de la technologie. Le type qui faisait sa petite enquête cherchait à communiquer avec des personnes capables de le renseigner sur ce groupe, car il ne le connaissait pas, et je pense qu'il s'agit là d'un très bon exemple de ce dont je voulais parler. Il y a toute cette activité de prêts fondés sur la connaissance, et ils commencent à peine à savoir qui sont les joueurs car ils n'ont jusqu'ici jamais eu de raison particulière de s'intéresser à eux.

[Text]

**Senator Angus:** If you have any specific examples, such as, perhaps, the CCC? I did not hear much about the Canadian Commercial Corporation. Do you have any specific comments on that?

**Mr. Kemball:** Senator, I have not dealt with them directly, but I do understand that they are perhaps unique amongst the organizations on your list, in that Canadian firms can find themselves in a position where they are selling to another government which says, "We want to deal with a government" and that is it. That organization is an anomaly compared to the other institutions. It may give them a public rationale that the others do not have.

For example, with respect to the packaging we were talking about for even modest-sized firms, I see people who specialize in that area now, which was not the case five years ago. They come in on small equity transactions — by that, I mean under half a million dollars and up — and they are prepared to work on contingency to pull the package together. I do not know what their income level is but they will work on contingency. There is no need for a public intervention in that area. I think everyone around this table has said that. Virtually everything that these organizations do, with the exception of CCC, is what I would describe as a private good, and there is therefore no compelling public-interest need to have a public organization offering this service, in my view, particularly when we are facing the kind of constraints that we all know about.

Also, I am afraid that it would pre-empt the kind of evolutions that have been spoken about in the United States, and that is the really serious part; it will impede innovations. They are driven from the marketplace.

**Senator Angus:** Did you want to add something, sir?

**Mr. Ehgoetz:** I cannot add anything to what has been said, with the exception of, perhaps replying to your first question: The only two Crown institutions that we deal with all the time are EDC and BDC. Certainly, with respect to EDC, I would think that would create a dilemma because there are certainly private companies which do what they do, but EDC does it best, from our perspective.

**Senator Angus:** Then there is a need for them.

**Mr. Ehgoetz:** Do you dismantle the best player in the industry? With respect to BDC, my only comment would be that perhaps they should look at expanding their mandate into, or turn their efforts to doing things other than term loans and venture, and get into operating lines and working capital.

**Senator Angus:** They are so tailored to export that they bring in the credit insurance factor and various other things that are specific to exports.

**Mr. Ehgoetz:** Yes.

[Traduction]

**Le sénateur Angus:** Vous avez peut-être des exemples précis, comme la CCC? Je n'ai pas beaucoup entendu parler de la Corporation commerciale canadienne. Auriez-vous des observations à faire à son sujet?

**M. Kemball:** Sénateur, je n'ai pas traité avec elle directement, mais, si j'ai bien compris, elle est tout à fait unique parmi les organisations dont le nom figure sur votre liste, du fait que les compagnies canadiennes peuvent se trouver dans une situation où elles vont vendre à un autre gouvernement qui leur dit «Nous voulons traiter avec un gouvernement», un point c'est tout. Cette organisation est une anomalie par rapport aux autres institutions. Elle a peut-être une raison d'être publique que les autres n'ont pas.

Par exemple, en ce qui concerne les programmes dont on parlait relativement aux entreprises de taille moyenne, je vois aujourd'hui des gens qui se sont spécialisés dans ce domaine, ce qui n'était pas le cas il y a cinq ans. Ils participent à des transactions de faible valeur — par là je veux dire un demi-million de dollars et plus — et sont prêts à travailler contre une rémunération proportionnelle au résultat. Je ne sais pas quel est leur niveau de revenu, mais je sais qu'ils acceptent de travailler à la commission. Il n'y a pas besoin d'une intervention publique dans ce domaine. Je pense que tout le monde autour de cette table a dit la même chose. Presque tout ce que font ces organisations, à l'exception de la CCC, serait décrit comme bien privé, et il n'y a par conséquent pas de motif d'intérêt public suffisant pour qu'une organisation publique offre ce service, selon moi, étant donné surtout les compressions auxquelles nous nous trouvons aujourd'hui confrontés et que tout le monde connaît bien.

Je crains par ailleurs que cela empêche l'évolution qui a été constatée aux États-Unis et dont il a été question, et c'est là ce qu'il y a de grave; cela entravera l'innovation. Tout découle du marché.

**Le sénateur Angus:** Vouliez-vous ajouter quelque chose, monsieur?

**M. Ehgoetz:** Je ne peux rien ajouter à ce qui a été dit, sauf peut-être ceci, en réponse à votre première question: les deux seules institutions de la Couronne avec lesquelles nous traitons tout le temps sont la SEE et la BDC. En ce qui concerne la SEE, en tout cas, je pense que cela créerait un dilemme, car il existe des compagnies privées qui font ce qu'elle fait, mais d'après nous, la SEE fait peut-être les mêmes choses, mais elle les fait mieux.

**Le sénateur Angus:** Et on a donc besoin d'elle.

**M. Ehgoetz:** Démantèle-t-on le meilleur joueur dans l'industrie? En ce qui concerne la BDC, tout ce que je dirais c'est qu'il faudrait peut-être songer à élargir son mandat ou à lui demander de s'occuper d'autre chose que de prêts à terme et de capital-risque, par exemple lignes de crédit d'exploitation et fonds de roulement.

**Le sénateur Angus:** Elle est à un tel point adaptée à l'exportation qu'elle fait intervenir le facteur assurance-crédit et d'autres aspects propres aux exportations.

**M. Ehgoetz:** Oui.

[Texte]

**Senator Angus:** Is the CoreStates Bank a public company?

**Mr. Ehgoetz:** Yes, it is, it is very widely held.

**Senator Angus:** It is listed on the New York Stock Exchange, is it?

**Mr. Ehgoetz:** NASDAQ, yes.

**Senator Sylvain:** I would like to start by saying that in the five years I have been here, I have seldom heard a more helpful, clear, concise exposé on the matters that we are studying, and I congratulate each and every one of you.

There were a couple of points that I noted as we went around. One of them was just covered again, about the public's reaction to the BDC and the Export Development Corporation, and it seems to be the case that it does meet the public's expectation, it does provide a service, and it would be difficult, perhaps, to change things.

In looking over the history of all of these Crown corporations that have been set up over the last while, they came into existence because there were gaps, and you have each addressed the various gaps that exist. However, in looking at the evolution of these Crown corporations, one finds that their mandate became a lot wider than the gaps. This is probably why some of us question just how far these companies could go, and how more extensive should be their operation, and whether they should be allowed to get involved in areas where the private sector could very well do the job.

Some of you have mentioned that they should get back to their core operations. We find that their core operations date back to the 1920s when they were formed, and they did a certain number of things at that time, but I am not too sure whether we could get back to that or not.

The other thing that was mentioned was that because now their mandate has to be self-financing, this seems to make them more competitive. The dilemma I have in dealing with that is if you must be self-financing then you must be more judicious in the types of loans that you make, or the types of deals that you make. That would seem to me to put them at least on a par with private enterprise. Yet the statement has been made that it makes them more aggressive, and wanting to get out into broader fields. In addition, I suppose, both effects go on at the same time.

The other aspect — and on this I would like more clarification — one of you said, I believe, that a partnering with private enterprise by these organizations might be a way of preserving the expertise, the usefulness that they have, but marrying it with private enterprise so that there would be no conflict. In other words, there would be a cooperation between the two that would be helpful to people. Would one of you explain that a little further? I think it was Mr. Martin who mentioned this idea, and I would like to hear how you think that it might work.

[Translation]

**Le sénateur Angus:** La CoreStates Bank est-elle une compagnie publique?

**M. Ehgoetz:** Oui, c'est une corporation très ouverte.

**Le sénateur Angus:** Elle est cotée à la Bourse de New York, n'est-ce pas?

**M. Ehgoetz:** NASDAQ, oui.

**Le sénateur Sylvain:** J'aimerais commencer par dire qu'au cours des cinq années que je viens de passer ici, j'ai rarement entendu d'exposé plus utile, plus clair et plus concis sur les questions que nous examinons, et je tiens à vous féliciter tous et chacun.

J'ai noté quelques points au fil des interventions. L'un d'eux — la réaction du public à la BDC et à la Société pour l'expansion des exportations — vient juste d'être mentionné de nouveau et il semble que ces institutions satisfont les attentes du public et fournissent un service et il serait peut-être difficile de changer les choses.

Pour ce qui est de l'histoire de certaines de ces sociétés d'État qui ont été créées au fil des ans, elles ont vu le jour à cause de lacunes, et vous avez traité des différentes lacunes qui existent. Cependant, si l'on examine l'évolution de ces sociétés d'État, on constate que leur mandat est devenu beaucoup plus large que les lacunes ou les fossés. C'est sans doute la raison pour laquelle certains d'entre nous nous demandons jusqu'où ces sociétés pourraient aller et jusqu'à quoi devraient s'étendre leurs opérations et, enfin, si l'on devrait leur autoriser à se lancer dans des domaines où le secteur privé pourrait très bien faire l'affaire.

Certains d'entre vous ont dit qu'elles devraient se limiter de nouveau à leurs activités de base. Nous trouvons que leurs activités de base remontent aux années 1920, c'est-à-dire à l'époque de leur formation. Ces sociétés ont fait un certain nombre de choses à l'époque, mais je ne suis pas convaincu qu'ont puisse revenir en arrière.

L'autre chose qui a été mentionnée est que parce que leur mandat exige maintenant d'elles qu'elles soient autosuffisantes, cela les rend plus compétitives. Mon dilemme, c'est que si vous devez être autosuffisant, alors vous devez être plus judicieux dans le choix des types de prêts que vous accordez ou des types de transactions que vous autorisez. Il me semble que cela les place au moins sur un pied d'égalité avec l'entreprise privée. Or, il a été dit que cela les rend plus agressives, les poussant à se lancer dans des domaines plus vastes. J'imagine par ailleurs que les deux effets sont concomitants.

L'autre aspect — et j'aimerais quelques éclaircissements là-dessus... l'un de vous a, je pense, dit qu'un partenariat entre ces organisations et l'entreprise privée serait peut-être un moyen de préserver leur expertise, leur utilité, et un tel mariage éviterait qu'il y ait des conflits. En d'autres termes, il y aurait une coopération entre les deux qui serait utile à la population. Pourriez-vous nous expliquer un peu mieux cela? Je pense que c'est M. Martin qui a mentionné cette idée, et j'aimerais savoir comment vous pensez que cela pourrait fonctionner.

## [Text]

**Mr. Martin:** I would like to go back to the example I quoted, which was the Student Loan Program as an example of that. In any transaction, invariably there is a risk-reward type of scenario, and for many financial institutions the issue is one of striking a balance between the risks and a reasonable economic reward associated with that risk. In certain instances, I think what many private companies find is the risks simply outweigh the rewards, and therefore they shy away from the business. In some instances that business may be quite strategic to the well-being of the society and so on, and that, I think, is where private institutions sometimes fall down.

In the case of the Student Loan Program, I am not an expert on it but my understanding is that a risk-sharing process has been introduced whereby the financial institutions bear a certain measure of the risk, and are compensated for that measure of financial risk. Beyond that, risk is provided for through a government-sponsored program. The delivery mechanism for the Student Loan Program is the banking delivery network. Therefore, there is no duplication of activities, there is integration there. Really what it boils down to is isolating the specific elements, if you will, of the continuum of providing that product or service, and bringing to bear resources that can contribute to that system.

As an added illustration, our company Commcorp works with one of the financial institutions and provides certain data processing capabilities to that financial institution as a partner, and if one were to extend the example, what you have is an organization like ours, which has certain data processing capabilities, working with a large financial institution that has delivery and funding capabilities, working with a government agency that has certain capabilities with regards to enhancing credit. That, in my opinion, is an illustration of a continuum, of a partnership.

**Senator Sylvain:** In this type of a situation, you talk about the risks and rewards. How would both partners in this sort of arrangement share in the risks and the rewards of the business at hand?

**Mr. Martin:** That is the critical question. If I understand it correctly, from a public policy perspective the concept of breaking even is a good and valid one. That, I think, is what differentiates the private sector from the public sector. The private sector is not only required to break even but to deliver a return to its shareholders, and so on. Doing that is where the differentiation of risk reward lies. If someone approaches the marketplace with a break-even proposition, the public sector is able to do things that someone with a profit motive would not be able to do, or would not be willing to do.

**Senator Stratton:** My concern is that Canadians have been accused of not being entrepreneurial enough, too conservative to take risks, and yet we have all these government agencies which give help to these industries that need help. Canadians are accused of relying on government too much to do this. You appear to have endorsed all those agencies as providing a valid function and role in business. However, I still think that there are gaps, and I am concerned about the gaps. I also firmly

## [Traduction]

**M. Martin:** J'aimerais revenir sur l'exemple que j'ai cité, c'est-à-dire le Programme de prêts aux étudiants. Dans toute transaction, il y a invariablement un scénario du genre risque-récompense, et pour nombre d'institutions financières la question est d'établir un équilibre entre les risques et une récompense économique raisonnable correspondante. Dans certains cas, je pense que les compagnies privées trouvent que les risques l'emportent tout simplement sur les récompenses et elles préfèrent s'abstenir. Dans certains cas, l'entreprise joue peut-être un rôle stratégique pour le bien-être de la société, et cetera, et je pense que c'est là que les institutions privées échouent parfois.

Dans le cas du Programme de prêts aux étudiants, je ne suis pas expert en la matière, mais si j'ai bien compris, le processus de partage du risque est tel que les institutions financières assument une certaine partie du risque et en sont compensées. Au-delà de cela, le risque est couvert par un programme parrainé par le gouvernement. Le mécanisme d'exécution du Programme de prêts aux étudiants est le réseau bancaire. Il n'y a par conséquent pas duplication d'activité, mais intégration. Il s'agit au bout du compte d'isoler divers éléments du continuum de la livraison du produit ou du service et de faire intervenir les ressources susceptibles de contribuer au système.

Autre exemple: notre compagnie Commcorp travaille avec l'une des institutions financières et lui fournit, en tant que partenaire, certaines capacités de traitement de données, et s'il fallait élargir l'exemple, ce que vous avez, c'est une organisation comme la nôtre, qui est dotée de certaines capacités de traitement de l'information, qui travaille avec une importante institution financière qui a des capacités de livraison de services et de financement, et qui travaille avec une organisation gouvernementale qui a certaines capacités en matière d'amélioration de crédit. Il s'agit là, à mon sens, d'une bonne illustration de ce qu'est un continuum, un partenariat.

**Le sénateur Sylvain:** Dans ce genre de situation, vous parlez des risques et des récompenses. Dans ce genre d'arrangement, comment les deux partenaires partageraient-ils les risques et les récompenses?

**M. Martin:** C'est là la question critique. Si j'ai bien compris, d'un point de vue politique générale, le concept de l'atteinte du seuil de rentabilité est tout à fait valable. C'est cela, je pense, qui distingue le secteur privé du secteur public. Le secteur privé doit non seulement atteindre le seuil de rentabilité, mais rapporter de l'argent à ses actionnaires, et cetera. C'est ici qu'intervient l'élément risque-compensation. Le secteur public peut faire des choses que quelqu'un qui est motivé par le profit ne pourrait pas ou ne voudrait pas faire.

**Le sénateur Stratton:** Les Canadiens ont été accusés de ne pas avoir suffisamment d'esprit d'entreprise, d'être trop conservateurs pour prendre des risques. Or, il existe toutes ces organisations gouvernementales qui donnent de l'aide aux industries qui en ont besoin. On accuse les Canadiens de trop compter sur le gouvernement pour cela. Vous semblez appuyer toutes ces institutions, disant qu'elles jouent un rôle valable dans les affaires. Je continue cependant de penser qu'il y a des lacunes, et ces

## [Texte]

believe in trying to make Canadians more entrepreneurial, and I just really believe in that part of it. You suggested that, in order to do that, you must eliminate the capital gains tax on investments, I think you said.

Someone else, in a previous presentation, had suggested that if you invest for five years in a company, you get a 50 per cent write-off, and if you invest for ten years in a company, you get a 100 per cent write-off. I think that is an excellent suggestion, and it would encourage Canadians to become more entrepreneurial.

I am a little concerned about the self-directed RSPs because I have always believed that that is an individual's retirement fund and should be prudently handled. When you are young — as we all were once — you tend to take gambles, and having had bitter experience of that, I am just a little leery, as I think we all would be.

The question I would like to ask is if you do not endorse all of these ideas, which ones do you not endorse? Second — and perhaps Ms Macdonald can answer this question — if there are gaps, what are they, and how can we fill them?

**Mr. Kemball:** The logic of my remark, senator, was that I was not looking at the organizations per se, but rather at what they did and what they put out. My experience of them varies substantially but, as I saw what was available publicly, it seemed to me that, for the most part, these organizations are providing goods or services that are now being provided by the public sector. The private sector, intrinsically, can be provided for by the private sector because, to use a brokering example, if I were brokering something, I could decide to take a client or not; I could decide what to charge them; I could exclude people. That is extremely important. If I am doing something that, if I give it to you, all of your colleagues automatically get it, then I cannot function as a for-profit organization in that setting. I am saying that the organizations that you have listed here, for the most part, are providing what I will call private goods; not public goods. Therefore the justification for public intervention is very weak, and is a very slippery slope, in my judgment.

I made a particular exception with respect to CCC, and I think I made it quite clear that there is something there that they do that I do not know how anybody would handle in a market system. I hope that has clarified the point. I have not hit the organizations; I have not said they do not have expertise because that would be wrong. They do have expertise, but the public policy issue is: should that expertise reside in a political culture, or should it reside in a private sector market where success can be rewarded and people can expand if they do something well or, on the other hand, if they do it badly, or if there is no demand, they get punished, and they withdraw.

## [Translation]

lacunes me préoccupent. Je crois par ailleurs fermement qu'il faut essayer d'amener les Canadiens à être plus entreprenants, et j'y crois vraiment. Vous avez recommandé que pour ce faire l'on supprime, si je vous ai bien entendu, l'impôt sur les gains en capital sur l'investissement.

Un témoin qui vous a précédé a suggéré que si l'on investit dans une compagnie pendant cinq ans l'on devrait avoir droit à une déduction de 50 p. 100 et que si l'on y investit pendant dix ans, l'on devrait avoir droit à une déduction de 100 p. 100. Je trouve l'idée excellente et cela amènerait davantage de Canadiens à avoir un esprit d'entreprise.

J'ai quelques inquiétudes quant aux REÉR autogérés car j'ai toujours pensé qu'il s'agit là des fonds de retraite des gens et qu'il convient de les gérer prudemment. Lorsqu'on est jeune — et nous l'avons tous été — on a tendance à prendre des risques, et j'en ai pris quelques-uns qui ont plutôt mal tourné, alors je suis quelque peu méfiant, comme nous le sommes sans doute tous.

La question que j'aimerais poser est la suivante: si vous n'approuvez pas toutes ces idées, lesquelles approuvez-vous? Deuxièmement, mais peut-être que Mme Macdonald pourra répondre à cette question, s'il y a des lacunes, lesquelles sont-elles, et comment pouvons-nous les combler?

**M. Kemball:** Sénateur, la logique sous-tendant mes propos est que je ne parlais pas des organisations en tant que telles, mais plutôt de ce qu'elles font et de ce qu'elles produisent. L'expérience que j'en ai varié d'un cas à l'autre, mais lorsque j'ai examiné ce qui était disponible il m'a semblé que ces organisations, pour la plupart, offrent des produits ou des services qui sont déjà offerts par le secteur public. Le secteur privé peut, après segment, être approvisionné par le secteur privé car, pour utiliser un exemple tiré du domaine du travail d'intermédiaire, si je suis un intermédiaire, je peux décider de prendre ou non un client, je peux décider du montant de la facture, je peux exclure qui je veux. Cela est extrêmement important. Si je fais une chose qui est telle que si je vous la donne à vous, tous vos collègues l'obtiennent automatiquement, alors dans ce contexte je ne peux pas fonctionner à la manière d'une organisation à but lucratif. Ce que je dis, c'est que les organisations qui sont énumérées ici fournissent pour la plupart ce que j'appelle des biens privés, et non pas des biens publics. Par conséquent, la justification d'une intervention publique est bien faible et c'est à mon sens un terrain extrêmement glissant.

Je considère que la CCC est une exception, et je pense avoir expliqué assez clairement que celle-ci fait quelque chose que je n'imaginais pas une autre organisation faire dans un système de marché. J'espère que ce point est maintenant clair. Je n'ai pas critiqué les organisations; je n'ai pas dit qu'elles ne disposent pas des compétences requises, car ce serait faux. Elles ont ces compétences, mais la question de politique générale est la suivante: ces compétences devraient-elles être renfermées à l'intérieur d'une culture politique, ou bien devraient-elles appartenir au marché privé, où la réussite peut être récompensée et où les gens peuvent élargir leurs activités s'ils font bien une chose ou, à l'inverse, être punis ou se retirer s'ils font mal une chose ou s'il n'y a pas de demande.

*[Text]*

I would suggest that you, in part, have answered that question elsewhere by using the "creeping mandate," which I see as a problem. What I see over history is that that mandate has become virtually uncontrollable. For example, the Business Development Bank of Canada came into being for one reason: the banks were restricted from term lending, and nobody figured that there was any other way to get that business. Shortly after its institution, however, an organization called Roynet was established, and that organization has been in term lending for a long time and is well regarded by many of its clients.

It is a very basic, philosophical problem, if you will, grounded in economics. I just happen to have concluded, having watched developments over the years, that while there are some very good things that have happened as a result of these organizations, those things could have come about in other ways, and in fact, that is what Mr. Martin was saying in relation to a different environment. We do not need the public sector to make those things happen in a general policy sense. In the specific sense, yes, it is quite true that a particular deal may not have come together in the absence of such an organization. However, by and large, it is a policy failure; we do not have our overall rules right, and that is why we now have these organizations.

Senator, you were talking about gaps, and I think you asked Ms McDonald to respond to that question. In large part now — and this has changed over 25 years — what we see as "gaps" are situations where customers cannot get what they want by way of funds, and there are many customers who complain about that. In large part it is a function of transaction costs, and this is something that we must look at very carefully as to why we must have these transaction costs. That is one of the reasons why I made the comment that for such services we should look to a group of investors, a class of investors who are essentially private individuals, with no institutional overheads. I have called them "adventurers," using the old English term. We impose an enormous transaction cost on this group if they invest in projects that generate capital gains.

I put it to you that if someone approached you and said "I would like you to invest a hundred thousand dollars in this company," and you happen to be in the fortunate position of holding a couple of hundred thousand dollars' worth of Newbridge. Then you would say to yourself, "Basically, I must sell my Newbridge, because this is a high-risk thing; I should not be borrowing." It is \$200,000 to which you are saying goodbye, in your view, plus some upset, in order to put in a hundred thousand dollars. As soon as you do that, you are saying to that company, "Now you must make a great deal of money, because I really want to get my \$200,000 back." That is the logic behind it, and that is one way of attacking the transaction cost issue. There are others.

**Ms Macdonald:** I certainly could not agree more with Mr. Kemball. In an ideal world, all of this business would rest with the private sector. Perhaps where we part company a little

*[Traduction]*

Je pense que vous avez en partie répondu à cette question ailleurs en utilisant le «mandat rampant», que je perçois comme un problème. Ce que je constate c'est que, dans le temps, ce mandat est devenu presque incontrôlable. Par exemple, la Banque de développement du Canada a vu le jour pour une seule et unique raison: il était interdit aux banques de consentir des prêts à terme et personne ne voyait d'autre moyen de se lancer dans ce domaine. Cependant, peu après sa création, une organisation appelée Roynet a vu le jour, et celle-ci s'occupe de prêts à terme depuis longtemps et est très bien perçue par nombre de ses clients.

Il s'agit d'un problème philosophique fondamental, si vous voulez, qui a des racines dans l'économie. Il se trouve qu'ayant suivi l'évolution du secteur au cours des dernières années, j'en suis arrivé à la conclusion que même s'il y a de très bonnes choses qui sont arrivées avec l'avènement de ces organisations, ces choses seraient venues autrement et c'est en fait ce qu'a dit M. Martin relativement à autre chose. Dans une optique de politique générale, il n'est pas nécessaire que le secteur public s'occupe de ces choses. Il est néanmoins vrai qu'en l'absence d'une de ces organisations une transaction donnée n'aurait peut-être jamais eu lieu. Cependant, dans l'ensemble, c'est un échec politique. Nos règles d'ensemble ne sont pas adaptées, et c'est pourquoi ces organisations sont là.

Sénateur, vous parliez de lacunes, et je pense que vous avez demandé à Mme Macdonald de répondre à cette question. À l'heure actuelle, et cela a changé au cours des 25 dernières années, ce que l'on considère comme des «lacunes» ce sont les situations dans lesquelles les clients ne peuvent pas obtenir les fonds qu'ils veulent, et il y a de nombreux clients qui s'en plaignent. Cela est en grande partie attribuable aux coûts de transaction, et il importe que nous nous penchions très attentivement sur la question de ces coûts de transaction. C'est là l'une des raisons pour lesquelles j'ai dit que pour de tels services l'on devrait se tourner vers un groupe ou une catégorie d'investisseurs qui sont en fait des particuliers et qui n'ont pas de frais généraux. J'ai parlé tout à l'heure d'investisseurs, d'aventuriers. Nous imposons d'énormes coûts de transaction à ces gens s'ils investissent dans des projets qui donnent lieu à des gains en capital.

Je vous sou mets le scénario suivant: si quelqu'un vous abordait et vous disait «j'aimerais que vous investissiez 100 000 dollars dans cette compagnie», et si vous aviez le bonheur de détenir des actions d'une valeur de 200 000 dollars dans Newbridge, alors vous vous diriez «il me faut vendre ce que j'ai dans Newbridge, car c'est une chose risquée ici; je ne devrais pas emprunter». Dans votre esprit, vous allez perdre ces 200 000 dollars pour pouvoir placer 100 000 dollars, et vous allez en plus subir un certain nombre d'inconvénients. Dès que vous faites cela, cela revient à dire à cette compagnie: «Vous devez maintenant gagner beaucoup d'argent, car je veux vraiment récupérer mes 200 000 dollars». C'est là la logique qui sous-tend toute cette dynamique, et c'est une façon de s'attaquer à la question des coûts de transaction. Il y en a d'autres.

**Mme Macdonald:** Je suis tout à fait d'accord avec M. Kemball. Dans un monde idéal, tout cela reviendrait au secteur privé. Peut-être que là où nous ne sommes pas tout à fait sur la

## [Texte]

bit is that I do not see the world currently being quite so ideal. With respect to transaction costs, my sense is that, in terms of gaps, unfortunately that issue is a little bit of a moving target.

When I first started looking at this business 10 or 11 years ago, \$500,000 was a sort of manageable amount. There were small numbers of players, but there were identifiable sources that you could go to if you needed half a million dollars of equity. The equity piece, I think, really is very different from the debt piece and other aspects of the financing puzzle, but I think that the floor has moved up a bit, to a certain extent. In part it has to do with the reasonable expectations of the investors in terms of the risk-reward ratio, and the returns on these high-risk funds. The practical reality is that, for the most part, people feel that they need to be putting out these larger chunks, so that the ones who end up being successful are getting a significant rate of return on enough capital to ultimately influence their portfolio. Clearly, if you are making venture capital type investments within the portfolio, you will have write-offs, and our experience is that they tend to run at 20 to 25 per cent across the industry, good and bad, and the difference between the good guys and the bad guys is that the good guys get the four, five or six times an investment on their successful investments and the poor venture capitalists get, perhaps, one and a half times, and it is not enough to offset their losses.

Therefore there is a gap in terms of size of transaction, and it became evident during this self-financing issue. Getting into some real illustration of that, we might look, for example, at an organization in Ontario which was something called Innovation Ontario, which is now on a frozen basis. The mandate of Innovation Ontario was to make small investments of generally around \$150,000 or \$200,000; mostly equity investments in young technology companies. However, they had some real limitations with respect to their ability to participate in the up side, and the company always had the right to buy them back out at a fixed formula at any point in time. In addition, in almost all cases, these companies would not be able to access traditional sources of capital, and often they did access the private sources, but in partnership with IOC.

What happened in that case is that Innovation Ontario financed quite a few companies that ultimately went down the sewer, but they also financed a handful of companies that have become very successful; companies that may have had more difficulty becoming successful without the access that they had to that money. If you were to look at the financial performance of IOC, clearly it would be totally unacceptable in a private-sector context because they focused on taking the risk where others would not, and then getting their companies to the level where the private sector was prepared to entertain them.

Looking then at a group such as BDC, if you intend to be self-financing, clearly you must be able to mix some of the lower risk activity yourself with the higher risk activity, even to get to the breakeven point. That is where I think in defining the gap on

## [Translation]

même longueur d'ondes c'est que je ne vois pas le monde actuel comme étant aussi idéal. En ce qui concerne les coûts de transaction, à mon avis, les lacunes ou les fossés sont en quelque sorte des cibles mobiles.

Lorsque j'ai pour la première fois commencé à me pencher sur tout ce secteur il y a dix ou 11 ans, 500 000 dollars étaient un montant gérable. Il y avait un petit nombre de joueurs, mais il y avait des sources identifiables auxquelles vous pouviez vous adresser s'il vous fallait un demi-million de dollars. L'aspect capital est, je pense, très différent de l'aspect dette et des autres aspects du puzzle du financement, mais je pense que le plancher a été dans une certaine mesure rehaussé. Cela a en partie à voir avec les attentes raisonnables des investisseurs en matière de ratio risque-récompense, et les rendements de ces fonds à risque élevé. La réalité, dans la pratique, est que les gens pensent pour la plupart qu'il leur faut placer des sommes plus importantes, de sorte que ceux qui réussissent enregistrent un taux de rendement suffisant sur des capitaux suffisants pour que cela ait une influence sur leur portefeuille. Il est clair que si vous faites des investissements de capital-risque à l'intérieur de votre portefeuille, vous aurez des déductions, et selon notre expérience, bon an mal an, cela tourne aux environs de 20 à 25 p. 100 à l'échelle du secteur, et la différence entre les bons et les mauvais est que les bons obtiennent quatre, cinq ou six fois leur mise lorsque celle-ci réussit, et les mauvais obtiennent peut-être une fois et demie leur investissement, ce qui ne suffit pas pour compenser leurs pertes.

Il y a donc un fossé en ce qui concerne l'envergure de la transaction, et cela est devenu très évident dans le contexte de l'autofinancement. Je citerai, à titre d'exemple concret, une organisation en Ontario qui s'appelait la Société Innovation Ontario, et qui est maintenant gelée. Le mandat de la Société Innovation Ontario était de faire de petits investissements de 150 000 à 200 000 dollars en moyenne. Il s'agissait pour la plupart de participation dans de jeunes compagnies à vocation technologique. Il y avait cependant des limites très réelles quant à sa capacité de participer quand les choses allaient bien, et la compagnie avait toujours le droit de racheter sa participation, à très moment, selon une formule fixe. D'autre part, dans la plupart des cas, les compagnies n'avaient pas accès à des sources de capitaux traditionnelles, et elles faisaient souvent appel à des sources privées, mais en partenariat avec la Société Innovation Ontario.

Ce qui s'est passé, c'est qu'Innovation Ontario a financé un certain nombre de compagnies qui ont fini par s'écrouler, mais la Société a également financé une poignée de compagnies qui ont très bien réussi, et qui auraient eu du mal à réussir sans cet accès à de l'argent. Si l'on examine le rendement financier de la SIO, il ressort clairement que celui-ci aurait été tout à fait inacceptable dans le secteur privé car elle prenait des risques là où d'autres s'y seraient refusés, pour amener les compagnies à un niveau tel que le secteur privé était prêt à entrer dans le jeu.

Prenons maintenant le cas d'un groupe comme la BDC. Si vous comptez vous autofinancer, il vous faut pouvoir mélanger vous-mêmes certaines des activités à faible risque avec des activités à risque plus élevé, ne serait-ce que pour atteindre le

## [Text]

the equity size, that clearly, in my view, is size related and — although less frequently — sector related. I think that is becoming less of an issue.

In terms of how these agencies deal with such companies, and taking Western Economic Diversification as an example, since I have just recently become somewhat familiar with that agency, it is my understanding that the way in which they are now dealing is that there is no more direct activity, but there is a pooling of risk, with Western Economic Diversification taking a disproportionate share of the risk with the banks.

Turning now to the banks, I would argue that the kinds of loans they are looking at in these new pools — or whatever you want to call them — are lending activities that, in isolation, they would not have considered. WED has come, in a way, to try to change the equation for them.

At the other end of the spectrum, I have also recently had some exposure to ACOA, and when I first got involved in working with the Economic Council in Atlantic Canada and with the discussion about trying to create a venture capital fund down there, it was very clear that the private sector could not provide private equity because free equity was available. Why would anybody pay for their equity if they could get it for free?

**The Chairman:** Free from ACOA?

**Ms Macdonald:** Exactly. What we need to be doing is participating with private sector investors — in this case the banks — and putting our money in alongside theirs, but letting them take the lead in terms of how this operation is managed and the types of deals that are done, and easing us out in terms of direct activity.

Effectively, what you do by participating with capital is you provide some leverage so that the banks feel that their risk is, in fact, a little better mitigated. In my view, that is the kind of approach that makes sense, but also again in the context, and bearing in mind that if the agency must be self-financing, you cannot just shift over to the kind of softer asset, the knowledge-based asset. The time frame changes. If you are financing soft-asset companies, you will be looking at three, four or five years down the road before you get any paybacks, and you cannot step in if things go wrong. You are much less able to extract in that particular situation because the assets are, as they say, going up and down the elevator every night. All of those pieces have to be put into context as you think through what is the right role.

**Senator Hervieux-Payette:** You talked about the complementary role, and I think there is a complementary geographical role, because when we talk about big cities, large centres, and so on, of course there are a lot of resources available in big cities, but the small business people cannot always travel 500 miles to get to Montreal or Toronto or the other big cities. With regard to such areas as Beauce and other regions where you have smaller communities and entrepreneurs who are starting new businesses with better communication systems, I feel that we have more

## [Traduction]

seuil de rentabilité. C'est pourquoi le fossé est selon moi clairement lié à la taille et, même si cela est moins fréquent, au secteur. Je pense que ce dernier élément est de moins en moins un facteur.

En ce qui concerne la façon dont ces institutions traitent avec les compagnies, prenons à titre d'exemple la Diversification économique de l'Ouest, étant donné que je me suis tout récemment familiarisée avec elle. Si j'ai bien compris, dans son cas, il n'y a plus d'activités économiques directes, mais plutôt une mise en commun du risque, la DEO assumant une part disproportionnée du risque avec les banques.

Passons maintenant aux banques. J'arguerais que les genres de prêts qu'elles envisagent dans le cadre de ces nouveaux fonds — peu importe le terme que vous voulez utiliser — elles ne les auraient jamais envisagées seules. La DEO est dans un certain sens venue modifier l'équation pour elles.

À l'autre extrémité, je me suis récemment intéressée à l'APECA, et lorsque j'ai commencé à travailler avec le Conseil économique des Provinces atlantiques et à discuter de la création là-bas d'un fonds de capital-risque, il est très clairement ressorti que le secteur privé ne fournirait pas de capitaux privés car des capitaux gratuits étaient disponibles. Pourquoi quelqu'un paierait-il pour des capitaux s'il peut les obtenir gratuitement?

**Le président:** Gratuitement auprès de l'APECA?

**Mme Macdonald:** Exactement. Ce qu'il nous faut faire, c'est participer avec les investisseurs du secteur privé — dans ce cas-ci les banques — et ajouter notre argent au leur, mais en les laissant montrer la voie sur la façon dont l'opération doit être gérée et sur le type de transactions qui sont retenues, pour que nous puissions nous retirer de l'activité directe.

En fait, ce que vous faites en participant avec des capitaux, c'est que vous fournissez un certain pouvoir de levier de sorte que les banques estiment que leur risque est en fait un peu mieux contenu. À mon sens, c'est ce genre d'approche qui est indiquée, mais encore une fois, étant donné le contexte et du fait que l'organisme doit être autosuffisant, vous ne pouvez pas tout simplement opter pour des avoirs fragiles, des avoirs fondés sur la connaissance. Le cadre temporel change. Si vous accordez du financement à des compagnies à avoirs fragiles, il vous faudra attendre trois, quatre ou cinq ans avant que cela ne commence à rapporter, et vous ne pouvez pas intervenir si les choses tournent mal. Vous êtes beaucoup moins en mesure de vous sortir d'une mauvaise situation parce que les avoirs montent et descendent dans l'ascenseur tous les soirs, comme on dit. Tous ces éléments doivent être placés en contexte avant que vous ne puissiez déterminer quel est le bon rôle à jouer.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Vous avez parlé du rôle complémentaire, et je pense qu'il existe un rôle complémentaire géographique, car lorsqu'on parle de grosses villes, de centres importants, et cetera, il s'y trouve bien sûr d'importantes quantités de ressources, mais les petits entrepreneurs ne peuvent pas toujours faire 500 milles pour se rendre à Montréal, à Toronto ou dans une autre grande ville. Dans le cas de régions comme la Beauce et d'autres, où il existe de plus petites localités et des gens d'affaires qui lancent de nouvelles entreprises avec de meilleurs

[Texte]

young people who would like to operate out of those region, and more within the knowledge-based economy, because then they can even stay in their own community; they do not need to move next door to the big city, and their operating costs will be lower. It is then that the agencies fulfill a role in terms of complementing the regional institution that might be around.

However, there are not that many lending institutions near Victoriaville, or near Beauce, and I have the impression that, very often because they do almost everything, they do not have the time to take three days out of their business week to go and find the money. Therefore I would agree that we have two types of businesses: small and medium-sized, and in your definition, you know, it is important that we recognize that situation from an operational point of view. If you are operating in a big city, as opposed to operating more in the rural area, you are not faced with the same type of situation.

Another factor is the cost related to dealing with the various players. If you pay for each slice of money that you get, such as leasing costs, lending costs and equity costs, when you add them up against the small amount of money that you are borrowing, your costs are much too high just to carry out your activities. I feel that we are doing that with these institutions.

What I have seen from my own experience is that they are playing the role of the capitalist; of the person providing information in regions, and helping the young or the new entrepreneur gain access to the other players in the marketplace. Sometimes the caisse populaire or the small bank does not even have that resource. They are much better at lending money for a mortgage on a house, for instance, and that is certainly simpler and less risk than talking to my small entrepreneur and trying to help them with leasing.

I want your reaction to that, because this is the way I see it when I look at the great picture of Canada, because we have small communities as well.

**Ms Macdonald:** One of the very interesting things that has happened in Quebec is that the Solidarity Fund has, in fact, spearheaded the formation of a number of regional funds, as I am sure you know — I think there are 12 or 15 of them now. Basically, the government has chosen to play the role of subsidizing the operating costs, because these are \$5 million or \$10 million pools, and the amount of money it takes to run them would clearly take the capital down much too quickly. The government has identified that as an area in which it can make a difference.

The entrepreneurs managing those funds then themselves take a lead role in trying to help some of those groups access the funding that they need, but I think one of the difficult realities is that many of these ventures are located in the smaller centres, you are absolutely right, senator. Certainly, in the venture capital world, investors do not like to be more than a maximum of two hours

[Translation]

systèmes de communication, je pense qu'on a un plus grand nombre de jeunes qui aimeraient pouvoir fonctionner à partir de leur région et davantage à l'intérieur de l'économie fondée sur les connaissances, car cela leur permet de rester chez eux. Il n'est pas nécessaire pour eux d'aller s'installer en ville et leurs frais d'exploitation sont de ce fait inférieurs. C'est alors que les organismes peuvent jouer un rôle en venant compléter ce qu'offre l'institution régionale existante.

Il n'existe cependant pas de nombreuses institutions de prêt à proximité de Victoriaville ou dans la Beauce, et j'ai l'impression que les entrepreneurs, parce qu'ils font souvent presque tout eux-mêmes, n'ont pas le temps de prendre trois jours dans la semaine pour partir à la recherche d'argent. Je conviendrais donc que nous avons deux catégories d'entreprises: la petite et la moyenne, et dans votre définition, vous savez, il est important de reconnaître cette situation d'un point de vue opérationnel. Si vous êtes installé dans une grande ville par opposition à une région rurale, la situation n'est pas la même.

Un autre facteur est celui du coût lié au fait de devoir traiter avec différents joueurs. Si vous payez pour chaque tranche d'argent que vous obtenez — par exemple frais de location, frais d'emprunt et dépenses de capital — lorsque vous les ajoutez tous ensemble en face du montant d'argent que vous empruntez, vous constatez que vos coûts sont beaucoup trop élevés pour vous permettre ne serait-ce que de mener à bien vos activités. C'est, je pense, ce qui arrive avec ces institutions.

Si je m'appuie sur ma propre expérience, elles jouent le rôle du capitaliste, de la personne qui fournit les renseignements dans les régions, qui aide les jeunes ou les nouveaux entrepreneurs à accéder aux autres joueurs sur le marché. Il arrive même que la caisse populaire ou que la petite banque locale ne dispose pas de cette ressource. Celles-ci sont beaucoup plus douées pour le prêt d'argent sous forme d'hypothèque, par exemple, et cela est certainement plus simple et moins risqué que de parler à un petit entrepreneur et d'essayer de l'aider avec des locations.

J'aimerais connaître vos réactions là-dessus, car c'est ainsi que je vois les choses lorsque je regarde le tableau national, car le reste du Canada compte aussi de très petites localités.

**Mme Macdonald:** Il s'est passé quelque chose de très intéressant au Québec: le Fonds de solidarité a été le fer de lance de la formation de plusieurs fonds régionaux, comme vous le savez sans doute. Je pense qu'il en existe aujourd'hui une douzaine ou une quinzaine. En gros, le gouvernement a choisi de subventionner les frais d'exploitation, car il s'agit de fonds de 5 ou 10 millions de dollars, et l'argent nécessaire à leur administration en réduirait trop rapidement le capital. Le gouvernement a décidé qu'il s'agit là d'un domaine où il peut changer les choses.

Les entrepreneurs qui gèrent ces fonds jouent alors le rôle de leader en aidant certains de ces groupes à accéder aux fonds dont ils ont besoin, mais je pense que l'une des réalités difficiles est que nombre de ces groupes sont bel et bien situés dans les plus petits centres. Là-dessus, vous avez tout à fait raison. Dans le domaine du capital-risque, les investisseurs n'aiment pas beau-

[Text]

away from their deals, so that that circumstance draws some very firm circles.

There is another issue that comes out of this situation, and I think it becomes more obvious in smaller communities, because we sort of described the continuum at the outset. I think people need to be clear about whether they are trying to facilitate financing for all smaller businesses, which connotes a sense of entitlement with which I have some difficulty, or whether we are trying to discover how to strike a balance, a fine-tuning of the system so that capital ends up in the hands of the people who have the potential to grow it, and be successful with it. I could not agree more that those issues become much more obvious as you move out of the major centres.

**Mr. Ehgoetz:** I agree exactly with your comments, whether it relates to sub-debt, senior debt, mezzanine equity, or whatever it is. The problem in Canada, in fact, is that any transaction, once it gets over \$4 million, will ultimately go to some major centre, whether it be Montreal, Toronto, Calgary, or wherever, and probably can be placed somewhere, and it is those very much smaller transactions that have great difficulty in being covered.

I want to go back to an earlier comment that was made about the entrepreneurial spirit of Canadians. In fact, I think it is that group which is the most entrepreneurial that is quite often stifled, because they have nowhere to go at that local level to tap into those sources. Then, even if they did have somebody at the local level who might tap into those sources, so often the sources are not there in any event to give them the financing that they need.

**Senator Hervieux-Payette:** I want to complement the big picture, because I thought there were cracks and gaps here and there that would be filled by governmental Crown corporations.

**Mr. Kemball:** A solution to one of the problems has emerged in Third World countries, and is now coming back into Canada. The organization involved is Cal Meadow, and the original model reduced transaction costs to zero by taking a form of lending to a group, and I am talking very small amounts of money now. That is quite intriguing, because they seem to have solved this transaction cost problem that, as an institution, every one of us will have to face, and it is local, and their monitoring is delightful. It works in this way: If you are one of eight or nine people who has received a small loan, you have it for a while and everybody else is watching you and helping you succeed with it. There is a very strong incentive to succeed, and you can have quite an inventive model. I believe Martin Connell was behind bringing this system into Canada.

I also suspect and have, in fact, seen indications that one of the organizations attempted to put venture capital into the Maritimes, and found that all the good deals were quickly hidden from them because there was enough informal money around that was quite happy to get in and do what they were doing.

[Traduction]

coup être à plus de deux heures de la chose financée, alors cela a tendance à tracer des lignes de démarcation très nettes.

Il y a une autre question qui découle de cette situation, et qui est sans doute plus évidente dans les plus petites localités, car on a, au tout début, décrit le continuum. Je pense qu'il importe d'être très clair et de dire si l'on essaie de faciliter le financement pour la petite entreprise — ce qui sous-entend un sentiment d'avoir droit à quelque chose, qui me pose quelques problèmes — ou si l'on essaie de déterminer la façon d'établir un équilibre, de peaufiner le système de sorte que les capitaux se retrouvent aux mains de ceux et celles qui ont le potentiel de le faire fructifier et de réussir. Je suis tout à fait de votre avis lorsque vous dites que ces questions sont de plus en plus évidentes plus vous vous éloignez des principaux centres.

**M. Ehgoetz:** Je suis tout à fait d'accord avec vous dans tout ce que vous avez dit, qu'il s'agisse de dette secondaire, de dette prioritaire, de capital-déploiement ou d'autre chose. Le problème au Canada, en fait, est que toute transaction, dès qu'elle dépasse les 4 millions de dollars, finira par être acheminée à un gros centre, Montréal, Toronto, Calgary ou autre, et sera sans doute placée quelque part, et ce sont les transactions beaucoup plus petites qui ont du mal à être couvertes.

J'aimerais revenir sur une observation qui a été faite tout à l'heure relativement à l'esprit d'entreprise des Canadiens. Je pense en fait que c'est le groupe qui est le plus entrepreneurial qui est sans doute le plus souvent étouffé, car au niveau local il n'a nulle part où aller pour accéder à ces sources. Et même s'il y a quelqu'un au niveau local qui peut accéder à ces sources, celles-ci ne sont souvent pas là, et il n'obtient donc pas le financement dont il a besoin.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** J'aimerais compléter le tableau d'ensemble, car je pensais qu'il y avait ici des fissures et des trous qui seraient comblés par les institutions de la Couronne.

**M. Kemball:** Une solution à l'un des problèmes est apparue dans les pays du tiers monde et revient maintenant au Canada. L'organisation concernée est Cal Meadow, et le modèle original a ramené à zéro les coûts de transaction en prêtant de l'argent à une groupe, et je parle ici de très petites sommes. C'est assez intrigant, car il semble qu'ils aient réglé le problème des coûts de transaction auquel nous tous serons confrontés. C'est tout à fait local et le système de contrôle est fantastique. Cela fonctionne de la façon suivante: si vous comptez parmi les huit ou neuf personnes qui ont reçu un petit prêt, vous l'avez pendant un certain temps et tout le monde vous surveille et vous aide à réussir. Il y a une très forte incitation à réussir, et il peut s'agir d'un modèle très original. Je pense que c'est Martin Connell qui a importé le système au Canada.

J'ai cependant vu des indications selon lesquelles l'une de ces organisations a tenté de mettre du capital-risque sur le marché dans les provinces maritimes, pour constater au bout du compte que toutes les bonnes affaires lui étaient cachées, car il y avait déjà suffisamment de fonds informels dont les administrateurs voulaient avoir une part du gâteau.

## [Texte]

I do not know the details of that, senator, but I believe the kinds of solutions you are looking for lie, in effect, within the community itself. In most communities, although not all, there is usually rather more than enough cash flowing through, and the issue is the allocation of that cash more than anything else. I am not saying that there are not some good ideas that go unfunded; I do not mean to imply that, but we must be very careful when we tinker with this rationing process because if we subsidize it, then we are not getting the money into the hands of the wealth creators. That is my concern.

**M. Powell:** J'ai deux suggestions à vous proposer. Premièrement, nous voyons les institutions financières de la Couronne fédérale comme des facilitateurs ou des catalyseurs pour faire la promotion dans les régions ou parmi les différents milieux. Pour toutes sortes de raisons, ils n'ont pas les informations dont ils ont besoin. Nous considérons cela comme un rôle de partenaire, en partenariat avec les autres institutions du secteur privé.

Ceci dit, on a parlé, dans notre présentation, de la banque virtuelle. On voit aux États-Unis, et M. Martin va vous donner un exemple d'une situation qui se produit au Canada, où les gens peuvent obtenir une ligne crédit, peuvent déposer de l'argent et retirer de l'argent par téléphone. L'institution financière n'a même pas un établissement comme tel. Donc, on va voir dans un proche avenir des exemples où les gens des régions éloignées et où les gens de Montréal, auront presque le même accès à l'information ou aux personnes qui peuvent vous fournir de l'aide financière. Monsieur Martin peut vous donner un exemple particulier.

**Senator John Sylvain, Deputy Chairman, in the Chair.**

**Mr. Martin:** In our company, we are very highly technology based in terms of processing our business and administering our business, and generally what we are finding is that the recent advances in technology are allowing us to move into markets that previously were uneconomic for us to service. Telemarketing is one example where we will actually be able to provide our service to remote communities without establishing a branch office. With regard to the Student Loan Program that I mentioned earlier, "electronic" means that students are actually able to access big financial institutions through their personal computers in their dormitories. Funds are credited to their account electronically. Certainly, our experience is that the electronic age is taking us places where, historically, we have not been before. One of the things we feel we need to do is we need to exploit those capabilities more in order to deal with some of the issues that you raised.

**Senator Stewart:** My questions are prompted in part by the references to virtual banking, and I am prompted to ask this very interesting panel of people who are not in ordinary banking why the old banking system did not make unnecessary the kinds of services that you provide to your customers. Was it that the banking system became so highly bureaucratized at its extremities, perhaps not in its great Toronto offices or Montreal offices, that it could not cope with the diversity of the business offered? Was it the tax system? Was it regulation? Presumably

## [Translation]

Je n'en connais pas le détail, mais je pense que le genre de solution que vous recherchez se trouve en fait à l'intérieur de la collectivité elle-même. Dans la plupart des localités, il y a en général amplement assez d'argent liquide et la question est surtout celle de sa répartition. Je ne dis pas qu'il n'y a pas un certain nombre de bonnes idées qui tombent à plat faute de financement. Ce n'est pas cela que je dis, mais il nous faut être très prudent lorsque nous touchons à ce processus de répartition car si nous le subventionnons, alors nous ne remettons pas l'argent aux mains des créateurs de richesse. C'est cela qui me préoccupe.

**Mr. Powell:** I have two suggestions to put to you. Firstly, we look upon Crown financial institutions as facilitators or catalysts for promotion in the regions or in various environments. For all sorts of reasons, they don't have the information they need. We view them as playing the role of partners, in partnership with private sector institutions.

That having been said, we spoke in our brief of virtual banking. In the United States — and Mr. Martin will give you an example of a situation that has arisen in Canada — people can obtain a line of credit and make deposits and withdrawals by telephone. The financial institution doesn't even have a branch per se. In the very near future we will be seeing cases where residents of remote regions and people living in Montreal will have nearly the same access to information or to specialists able to give financial assistance. Mr. Martin could give you a concrete example.

**Le sénateur John Sylvain (vice-président) occupe le fauteuil.**

**M. Martin:** Notre compagnie est très à l'avant-garde en matière de technologie pour ce qui est du traitement et de l'administration de nos opérations, et nous constatons généralement que les récents progrès technologiques nous permettent de nous lancer dans des marchés qu'il n'aurait pas été rentable pour nous de desservir auparavant. Le télémarketing est un exemple de domaine dans lequel nous serons en mesure d'offrir notre service à des localités éloignées sans pour autant devoir y installer de succursale. En ce qui concerne le Programme de prêts aux étudiants que j'ai mentionné tout à l'heure, le fait qu'il soit «électronique» signifie que les étudiants peuvent communiquer avec les grosses institutions financières grâce à leur petit ordinateur personnel dans leur résidence. Des fonds sont crédités à leur compte électroniquement. Notre expérience montre que l'ère électronique nous amène là où nous n'étions encore jamais allés. L'une des choses qu'il nous faut selon nous faire, c'est tenter de mieux exploiter ces capacités de façon à résoudre certains des problèmes que vous avez soulevés.

**Le sénateur Stewart:** Mes questions découlent en fait de ce qui a été dit au sujet de la banque virtuelle. Ma question pour ce panel composé de personnes très intéressantes, qui n'oeuvrent pas dans le secteur bancaire traditionnel, est la suivante: pourquoi l'ancien système bancaire n'a-t-il pas fait en sorte que les genres de services que vous offrez à vos clients soient inutiles? Pourquoi le système bancaire est-il devenu si lourdement bureaucratique à ses extrémités — mais peut-être pas dans ses gros bureaux de Toronto ou de Montréal — qu'il n'a pas pu composer avec la

[Text]

the bankers were smart people. Why did they not occupy the field, let's say, to an even greater extent? I would like to know how you react to that.

**Mr. Martin:** In many respects, actually, it is a little bit of each of those factors, to be honest. I think Canada is certainly unique in the global financial community in that it has very large financial institutions. That largeness, I think, has built a base of stability which is probably the envy of a great many countries. However, with that largeness also comes a bureaucracy. I think it also results in perhaps not the same level of entrepreneurial activity as one might expect.

Certainly, when we look south of the border, we find smaller organizations, smaller institutions, but more at the forefront of developing new approaches to old markets, existing markets. One of the outcomes of this "bigness" that exists in Canada is that it creates opportunities for small organizations like ourselves. We think of ourselves as being very much a niche organization. We have to move quicker, and we have to be a little bit more innovative to compete.

**Mr. Kemball:** If I can take a run at that question, senator, I think there are some very good reasons why the banks did not fill that role. Fundamentally, the banks operate with depositors' money, for all practical purposes, and are heavily regulated to ensure the safety of those funds.

I once ran a little experiment with about 200 entrepreneurs, all of whom had a vision of a business that they might start. I asked each of them to look to their right, and then to their left, and then asked the following question: Would they trust the person on their left with the money that they had deposited in the bank, to implement the vision that that person had? I did not get a single hand raised, and I think that is a very profound judgment on their part. In other words, you do not want to design an organization with a risk-taking ethos — unless of course you want to have a great run on the public purse.

I think there are very good reasons why the situation with the banks exist. I am not known as a great defender of banks, by the way, but I do believe that they have been pushed too hard in the last few years. The thrust of what this panel is saying is: Do not try to have the banks do more than they are comfortable doing. Do try to solve the public policy problems that you see by ensuring that someone such as Peter Martin retreats from the banks; leaves the banks to their field, and goes out and does something that the banks cannot and should not do.

**Senator Stewart:** You think bankers should be bankers, not insurance brokers?

**Mr. Kemball:** I said, let them make a choice.

[Traduction]

diversité des services offerts? Est-ce à cause du régime fiscal? À cause de la réglementation? J'imagine que les banquiers étaient des personnes intelligentes. Pourquoi n'ont-ils pas occupé le terrain dans une plus large mesure? J'aimerais savoir comment vous réagissez à cela.

**M. Martin:** À bien des égards, en fait, c'est un peu de tout cela. Je pense que le Canada est tout à fait unique dans la communauté financière mondiale du fait qu'il soit doté de très grosses institutions financières. L'envergure de ces institutions a, je pense, établi une base de stabilité qui fait sans doute l'envie d'un grand nombre de pays. Cependant, grosseur signifie bureaucratie. Je pense par ailleurs que cela ne résulte pas forcément dans le niveau d'activité entrepreneuriale auquel on se serait peut-être attendu.

Lorsqu'on regarde au sud de la frontière, on y trouve des organisations et des institutions plus petites, mais celles-ci sont davantage à l'avant-scène de l'élaboration de nouvelles approches aux vieux marchés, aux marchés existants. L'une des conséquences de la «grosseur» qui existe au Canada est que cela crée des possibilités pour les petites organisations comme la nôtre. Nous nous considérons comme une organisation à niche. Il nous faut bouger plus rapidement et être un peu plus novateurs pour être concurrentiels.

**M. Kemball:** Si vous me permettez de tenter de répondre à la question, sénateur, je pense qu'il y a de très bonnes raisons pour lesquelles les banques n'ont pas rempli ce rôle. Essentiellement, les banques travaillent avec l'argent des déposants et elles sont assujetties à une réglementation très serrée qui vise à protéger ces fonds.

J'ai tenté une petite expérience avec environ 200 entrepreneurs qui avaient tous une vision d'une affaire qu'ils envisageraient peut-être de lancer. J'ai demandé à chacun d'eux de regarder à leur droite, puis à leur gauche, et je leur ai ensuite posé la question suivante: feriez-vous confiance à la personne à votre gauche pour qu'elle réalise sa vision avec l'argent que vous, vous avez déposé à la banque? Personne n'a levé la main, et cela en dit long sur ce qu'ils pensent. En d'autres termes, vous ne voulez pas concevoir une organisation qui a pour éthique de prendre des risques, à moins, bien sûr, de vouloir une grosse ruée sur les deniers publics.

Je pense qu'il y a de très bonnes raisons pour lesquelles la situation avec les banques est ce qu'elle est. Je n'ai pas la réputation d'être un grand défenseur des banques, mais je pense qu'on leur en a trop demandé ces dernières années. Ce que dit notre panel, c'est ceci: n'essayez pas de pousser les banques à faire plus que ce qu'elles peuvent faire confortablement. Essayez plutôt de résoudre les problèmes de politique gouvernementale que vous voyez en veillant à ce que quelqu'un comme Peter Martin se retire des banques, laisse les banques s'occuper de leurs affaires, et se lance pour faire quelque chose que les banques ne pourraient ni ne voudraient faire.

**Le sénateur Stewart:** Vous pensez que les banquiers devraient être des banquiers et non pas des courtiers en assurances?

**M. Kemball:** Ce que je dis, c'est qu'ils devraient faire un choix.

## [Texte]

**Senator Stewart:** All right. That was a big general question. I do not know whether anyone else wants to comment on that?

**Ms Macdonald:** On the equity side, I think you take Peter's comments and magnify them by five, both in terms of the nature of the risk versus the original capital. The bankers are in the business of lending money, typically, and not making equity investments. Therefore you have the risk question, and then you go the next step. Even if you can deal with that, I think most people would agree that even if someone has been very well trained with respect to banking and credit skills, to move over into equity investing is just a whole different mindset, and I think you are asking for an even higher loss provision than you would have in a general environment. Generally I would not argue that that fit is a natural one on the equity side, at the front end of the equity markets.

**Mr. Powell:** I would just add, if I may, senator, that the banks are not unusual in facing this problem. Over the last 50 to 100 years we have built a number of major institutions in different economic sectors. Take the example of the major department stores. They occupy huge pieces of real estate in the downtown core of most of our cities in Canada, and they are finding themselves being thin-sliced by the boutiques which do one thing, and do it a lot better than the department store does. I think that in some ways the banks are facing the same analogy; they are the big department store, and they are trying to cover everything from soup to nuts.

**Senator Stewart:** I gather Mr. Martin was saying that perhaps virtual banking may be the solution to that problem. It is a new model; it is a department store but done in a different way?

**Mr. Powell:** That is right. It is home shopping network.

**Mr. Martin:** One way of thinking of it, I think, is leveraging the core competencies of very specialized organizations; finding a mechanism to basically bring them all together.

**Senator Stewart:** Put the niche players together into one computer, as it were?

**Mr. Martin:** Yes. What we find in our case is that our niche expertise may only form one part of the entire continuum of a business transaction, and you simply cannot do that part by itself; it has to be part of the entire business transaction. When you can work with someone then the group, as a whole, is able to be more competitive and more profitable.

**Senator Stewart:** I have a very specific question, and I guess it is addressed to Mr. Ehgoetz. You said some favourable things about the EDB. As I recall you said — and I will be careful here

## [Translation]

**Le sénateur Stewart:** Très bien. C'était là une très grosse question d'ordre général. J'ignore si quelqu'un d'autre aurait quelque chose à ajouter?

**Mme Macdonald:** Pour ce qui est du côté participation au capital, je pense que vous pourriez prendre les observations de Peter et les multiplier par cinq, tant pour ce qui est de la nature du risque que pour ce qui est du capital original. Les banquiers s'occupent, typiquement, de prêter de l'argent mais non pas de faire des placements en actions. Il y a donc la question du risque, et il faut ensuite passer à l'étape suivante. Même si vous pouvez composer avec cela, je pense que la plupart des gens conviendraient que même si une personne a une très bonne formation en matière d'opérations bancaires et de crédit, c'est tout à fait autre chose que de s'occuper d'investissements, et je pense qu'il faut pour ce genre d'activité demander des provisions pour pertes encore plus importantes. Je ne pense pas que cela cadre très bien avec les activités de financement et le premier palier du marché financier.

**M. Powell:** Si vous me permettez, sénateur, j'ajouterais que les banques ne sont pas les seules à être confrontées à ce problème. Au cours des 50 à 100 dernières années, nous avons créé un certain nombre de grosses institutions dans différents secteurs économiques. Prenons l'exemple des grands magasins. Ils occupent des terrains à très grande valeur dans les centres-villes de la plupart des grosses villes canadiennes, et ils ont de la difficulté à soutenir la concurrence des boutiques, qui ne font qu'une seule chose et qui la font beaucoup mieux que ne le peuvent les grandes surfaces. Je pense que d'une certaine façon les banques se trouvent dans une situation semblable: ce sont elles les grands magasins à rayons, et elles essaient de tout couvrir, des soupes jusqu'aux noix.

**Le sénateur Stewart:** Si j'ai bien compris, M. Martin disait que la banque virtuelle est peut-être la solution à ce problème. C'est un nouveau modèle; c'est un magasin à rayons, mais qui fonctionne différemment, n'est-ce pas?

**M. Powell:** C'est exact. C'est un réseau d'achat à domicile.

**M. Martin:** Il s'agit en fait de mettre le mieux à profit les compétences essentielles des organisations très spécialisées et de trouver un mécanisme pour rassembler tout cela.

**Le sénateur Stewart:** Pour rassembler tous les intervenants dans les différentes niches dans un même ordinateur, en quelque sorte?

**M. Martin:** Oui. Ce que nous constatons dans notre cas c'est que notre niche d'expérience ne constitue peut-être qu'un élément de tout le continuum d'une transaction commerciale, et vous ne pouvez pas tout simplement faire cela, séparément du reste. Il faut que cela fasse partie de la transaction dans son ensemble. Lorsque vous pouvez travailler avec quelqu'un, alors le groupe tout entier est en mesure d'être plus compétitif et plus rentable.

**Le sénateur Stewart:** J'ai une question très précise à poser, et j'imagine qu'elle s'adresse plutôt à M. Ehgoetz. Vous avez dit des choses plutôt favorables au sujet de la BDC. Si je me souviens

[Text]

— that they probably were better than some of their private competitors. Would you speculate as to why?

**Mr. Ehgoetz:** Perhaps they have been in the business longer. They certainly have a very good critical mass of expertise within that group. There is no institution in Canada that has a better expertise than they do. They are very focused; they know very much what they are doing. They know what they can do and what they cannot do.

**Senator Stewart:** I know it is very unfair to take an historic institution such as that and compare it with a timeless model. Perhaps Mr. Kemball would say that kind of specialization would have been developed in the private sector if the EDB had not, in a sense, occupied the field with taxpayers' money. Would you say that, Mr. Kemball?

**Mr. Kemball:** I believe that the expertise would have evolved in the private sector in any case, and I am talking now of credit insurance, not the Canada account and that kind of stuff. In fact, it has evolved. I think the test of that would be: Has it evolved in other countries? I am aware of one company, which is one of these small companies that we have worried about, that sells its product into countries where EDC fears to venture, and it does this through confirmed letters of credit operating through London. The company pays a great deal of money for this service in terms of the transaction cost; do not get me wrong. Fortunately, they know enough to price for it, and they do very well, thank you, and they get paid, which is of course the bottom line. Yes, your point is well taken.

**Ms Macdonald:** If I may, senator, one of the issues that I think creeps into this, and also where it gets difficult, is timing. I am a firm believer that most of these things happen eventually, and some of them may happen in the appropriate course, but I think with a number of the public policy-based initiatives, it is hard to tell when that service would have been in place and what you might have going on in that segment before it evolves.

**The Deputy Chairman:** It remains for me to thank you, ladies and gentlemen. I am reminded that we should ask you for your definition of "small business." Perhaps you would list some of the gaps, however you see them.

The other thing that I myself would like to ask of Mr. Kemball. You mentioned something, and I did not quite catch it, about someone who had found a way of reducing the individual cost on processing things?

**Mr. Kemball:** Yes. The remark was that there is an organization — Toronto-based I believe — called Cal Meadow. I believe Martin Connell is the chairman of that organization, and they have found a way of reducing transaction costs.

**Ms Macdonald:** I have some material on them that I would be happy to forward in my package.

**The Deputy Chairman:** If you would, I would appreciate it very much, Ms Macdonald.

[Traduction]

bien — et je vais faire très attention — vous avez dit qu'elle est sans doute supérieure à certains de ses concurrents privés. Pourriez-vous nous dire pourquoi?

**M Ehgoetz:** Peut-être parce qu'elle est en affaires depuis plus longtemps. Elle dispose certainement d'une excellente masse critique d'experts et de compétences. Il n'existe aucune institution qui soit mieux équipée qu'elle sur ce plan. Elle est très ciblée et elle sait très bien ce qu'elle fait. Elle sait ce qu'elle peut faire et ce qu'elle ne peut pas faire.

**Le sénateur Stewart:** Je sais qu'il est très injuste de prendre une institution établie de longue date comme celle-là et de la comparer avec un modèle qui ne change pas. Peut-être que M. Kemball dirait que ce genre de spécialisation se serait opérée dans le secteur privé si la BDC n'avait pas en un sens occupé le terrain avec l'argent des contribuables. Diriez-vous cela, monsieur Kemball?

**M. Kemball:** Je pense que ses capacités auraient évolué de toute façon à l'intérieur du secteur privé, et je parle ici de l'assurance-crédit et non pas du Compte du Canada et d'autres choses du genre. En fait, cela a évolué. Je pense que le critère déterminant, ce serait la réponse à la question suivante: cela a-t-il évolué dans d'autres pays? Je connais une compagnie, une des petites compagnies dont on s'est préoccupé, qui vend son produit dans des pays où la BDC a peur de s'aventurer, et elle le fait à partir de Londres avec des lettres de crédit confirmées. La compagnie dépense beaucoup d'argent pour ce service. Ne me comprenez pas mal. Fort heureusement, elle sait intégrer cela à son barème de tarifs, et elle se débrouille fort bien et elle se fait payer, ce qui est l'essentiel. Ce que vous dites est tout à fait juste.

**Mme Macdonald:** Si vous me permettez, sénateur, l'une des questions qui ne cessent d'intervenir dans tout cela — et c'est là que les choses se corsent — c'est celle du moment. Je suis fermement convaincue que la plupart de ces choses finissent par arriver et certaines d'entre elles arrivent tout naturellement au bon moment, mais je pense que dans le cas de nombre de ces initiatives axées sur la politique gouvernementale, il est difficile de dire quand, dans d'autres circonstances, le service aurait été en place et ce qui aurait précédé son avènement.

**Le vice-président:** Il ne me reste plus qu'à vous remercier, mesdames et messieurs. On me rappelle qu'il nous faut vous demander de définir «petite entreprise». Vous pourriez peut-être nous faire la liste de certaines des lacunes que vous voyez.

J'aimerais maintenant poser une question à M. Kemball. Vous avez dit quelque chose que je n'ai pas très bien saisi. Vous avez, je pense, parlé de quelqu'un qui avait trouvé le moyen de réduire le coût de traitement de certaines choses?

**M. Kemball:** Oui. J'ai parlé d'une organisation qui a, je pense, son siège à Toronto et qui s'appelle Cal Meadow. Je pense que c'est Martin Connell qui en est le président, et elle a trouvé le moyen de réduire les coûts de transaction.

**Mme Macdonald:** J'ai de la documentation sur eux que je me ferai un plaisir de vous la fournir avec mon dossier.

**Le vice-président:** Si vous le pouvez, nous vous en serions très reconnaissants, madame Macdonald.

*[Texte]*

For the members of the committee, I would like to remind you that next week, November 7 and 9, we will have meetings that will deal with legislation. Bill C-90 will be before us, and we may have Bill C-93, Bills C-102, C-103 and C-105. We will have a full platter next week so I hope you will join us.

The committee adjourned.

*[Translation]*

Je tiens à rappeler aux membres du comité que la semaine prochaine, soit les 7 et 9 novembre, nous devons nous réunir pour examiner des projets de loi. Nous serons saisis du projet de loi C-90 et peut-être également des projets de loi C-93, C-102, C-103 et C-105. Notre assiette sera bien pleine la semaine prochaine et j'ose espérer que vous serez tous des nôtres.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From Acorn Partners:*

Peter Kemball, President.

*From Macdonald & Associates:*

Mary Macdonald, President.

*From Congress Financial Corporation Canada:*

Wayne Ehgoetz, Senior Vice-President.

*From the Canadian Finance and Leasing Association:*

David Powell, President;

Peter L. Martin, Member, and Managing Director, Corporate  
Development, Commcorp Financial Services Inc.

*De Acorn Partners:*

Peter Kemball, président.

*De Macdonald & Associates:*

Mary Macdonald, présidente.

*De Congress Financial Corporation Canada:*

Wayne Ehgoetz, vice-président principal.

*De l'Association canadienne de financement et de location:*

David Powell, président;

Peter L. Martin, membre et directeur exécutif, Expansion de  
l'entreprise, Services financiers Commcorp inc.

AI  
7011  
-618



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, November 7, 1995

---

Issue No. 45

---

**First and only Proceedings on:**  
Bill C-90, An Act to amend  
the Excise Tax Act and the Excise Act.

---

**First and only Proceedings on:**  
Bill C-105, Income Tax Conventions  
Implementation Act, 1995.

INCLUDING:  
THE TWENTY-SECOND REPORT OF THE  
COMMITTEE (Bill C-90)  
AND  
THE TWENTY-THIRD REPORT OF THE  
COMMITTEE (Bill C-105)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le mardi 7 novembre 1995

---

Fascicule n° 45

---

**Premier et seul fascicule concernant:**  
projet de loi C-90, Loi modifiant la Loi sur la taxe  
d'accise et la Loi sur l'accise.

---

**Premier et seul fascicule concernant:**  
projet de loi C-105, Loi de 1995 pour la mise en  
oeuvre de conventions fiscales.

Y COMPRIS:  
LE VINGT-DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(projet de loi C-90)  
ET  
LE VINGT-TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(projet de loi C-105)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus  
Carstairs  
\* Fairbairn, P.C.  
(or Graham)  
Hervieux-Payette, P.C.  
Kelleher, P.C.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(or Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, P.C.  
Stewart  
Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Change in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Carstairs substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (November 3, 1995)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus  
Carstairs  
\* Fairbairn, c.p.  
(ou Graham)  
Hervieux-Payette, c.p.  
Kelleher, c.p.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(ou Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, c.p.  
Stewart  
Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs est substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (Le 3 novembre 1995)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, October 19, 1995:

Second reading of Bill C-90, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act.

The Honourable Senator Bosa moved, seconded by the Honourable Senator Kirby, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bosa moved, seconded by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, November 2, 1995:

Second reading of Bill C-105, An Act to implement a convention between Canada and the Republic of Latvia, a convention between Canada and the Republic of Estonia, a convention between Canada and the Republic of Trinidad and Tobago and a protocol between Canada and the Republic of Hungary, for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income.

The Honourable Senator Bosa moved, seconded by the Honourable Senator Stewart, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bosa moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 19 octobre 1995:

Deuxième lecture du projet de loi C-90, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise.

L'honorable sénateur Bosa propose, appuyé par l'honorable sénateur Kirby, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bosa propose, appuyé par l'honorable sénateur Kirby, que le projet de loi soit déposé au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 2 novembre 1995:

Deuxième lecture du projet de loi C-105, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la République de la Lettonie, une convention conclue entre le Canada et la République d'Estonie, une convention conclue entre le Canada et la République de la Trinité et Tobago et un protocole conclu entre le Canada et la République de Hongrie, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

L'honorable sénateur Bosa propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bosa propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, November 7, 1995  
(57)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:00 a.m., in room 505, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Carstairs, Kelleher, P.C., Kolber, Meighen, Oliver, Stewart and Sylvain. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Stollery.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Department of Finance:*

Patricia Malone, Chief, Excise, Beer, Wine and Fuel, Sales Tax Division, Tax Policy Branch; and

Geoffrey Trueman, Officer, Excise, Beer, Wine and Fuel, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

Jean-Marc Dery, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 19, 1995, the Committee considered Bill C-90, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act.

Ms Malone from the Department of Finance made an opening statement and answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-90 be adopted and reported without amendment to the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 2, 1995, the Committee considered Bill C-105, Income Tax Conventions Implementation Act, 1995.

Mr. Dery from the Department of Finance made an opening statement and answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-105 be adopted and reported without amendment to the Senate.

At 10:55 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 7 novembre 1995  
(57)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 00, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable John Sylvain, (vice-président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Carstairs, Kelleher, c.p., Kolber, Meighen, Oliver, Stewart et Sylvain. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Stollery.

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef de la Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*Du ministère des Finances:*

Patricia Malone, chef, Accise, bière, vin et carburant, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt;

Geoffrey Trueman, agent, Accise, bière, vin et carburant, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt.

Jean-Marc Dery, chef, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 19 octobre 1995, le comité examine le projet de loi C-90, Loi modifiant la loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise.

Mme Malone, du ministère des Finances, fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

Il est convenu, — QUE le projet de loi C-90 soit adopté et qu'il en soit fait rapport sans amendement au Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 2 novembre 1995, le comité étudie le projet de loi C-105, Loi de 1995 pour la mise en oeuvre de conventions fiscales.

M. Dery, du ministère des Finances, fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

Il est convenu, — QUE le projet de loi C-105 soit adopté et qu'il en soit fait rapport sans amendement au Sénat.

À 10 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## REPORTS OF COMMITTEE

TUESDAY, November 7, 1995

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## TWENTY-SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-90, An act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, October 19, 1995, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

TUESDAY, November 7, 1995

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## TWENTY-THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-105, An Act to implement a convention between Canada and the Republic of Latvia, a convention between Canada and the Republic of Estonia, a convention between Canada and the Republic of Trinidad and Tobago and a protocol between Canada and the Republic of Hungary, for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, November 2, 1995, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le MARDI 7 novembre 1995

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## VINGT-DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-90, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 19 octobre 1995, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le MARDI 7 novembre 1995

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## VINGT-TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-105, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la République de la Lettonie, une convention conclue entre le Canada et la République d'Estonie, une convention conclue entre le Canada et la République de la Trinité et Tobago et un protocole conclu entre le Canada et la République de Hongrie, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 2 novembre 1995, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le vice-président,*

JOHN SYLVAIN

*Deputy Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 7, 1995

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce, to which was referred Bill C-90, to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, and Bill C-105, Income Tax Conventions Act, 1995, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bills.

**Senator John Sylvain** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we have before us today two Department of Finance bills, Bill C-90 and Bill C-105, pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, October 19, 1995. The committee will now begin its study of Bill C-90 with witnesses from the Department of Finance.

Please proceed.

**Ms Patricia Malone, Chief, Excise, Beer, Wine and Fuel, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Honourable senators, I wish to begin by giving you a summary of Bill C-90, an Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act.

The amendments to the Excise Tax Act and the Excise Act implement changes to the air transportation tax, excise tax rates on gasoline, marking requirements for tobacco products for sale in Prince Edward Island, and seizure and notification provisions that were announced in the February 27, 1995 budget. The amendments to the Excise Tax Act also implement changes to the excise tax rates for tobacco products for sale in Quebec, Ontario and Prince Edward Island that were undertaken earlier this year in conjunction with provincial tobacco tax increases in those provinces.

As part of the government's efforts to meet its deficit reduction targets, the air transportation tax is amended to increase the maximum air transportation tax on higher-priced domestic and transborder air travel, and the tax on international air travel purchased in Canada, from \$50 to \$55. In addition, the maximum tax on transborder air travel subject to the United States' 10 per cent air transportation tax and the tax on international air travel purchased outside of Canada increases from \$25 to \$27.50.

Also, as part of the government's efforts to meet its deficit reduction targets, the excise tax rates on gasoline are increased by 1.5 cents per litre. Thus, the excise taxes on unleaded gasoline and unleaded aviation gasoline increase from 8.5 cents to 10 cents per litre, while the excise taxes on leaded gasoline and leaded aviation gasoline increase from 9.5 cents to 11 cents per litre.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 7 novembre 1995

*[Traduction]*

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel sont renvoyés le projet de loi C-90, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, et le projet de loi C-105, Loi de 1995 pour la mise en oeuvre de conventions fiscales, se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour étudier ces projets de loi.

**Le sénateur John Sylvain** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous sommes saisis aujourd'hui de deux projets de loi du ministère des Finances, le projet de loi C-90 et le projet de loi C-105, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 19 octobre 1995. Le comité va maintenant commencer son étude du projet de loi C-90 avec l'aide des témoins du ministère des Finances.

Vous avez la parole.

**Mme Patricia Malone, chef, Accise, bière, vin et carburant, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Honorables sénateurs, j'aimerais commencer par vous faire un résumé du projet de loi C-90, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise.

Les modifications apportées à la Loi sur la taxe d'accise et à la Loi sur l'accise ont pour objet de mettre en oeuvre les changements, annoncés dans le budget du 27 février 1995, concernant la taxe de transport aérien, les taux de la taxe d'accise sur l'essence, les dispositions sur le marquage des produits du tabac vendus à l'Île-du-Prince-Édouard ainsi que les dispositions sur la saisie et les avis de saisie. En outre, la Loi sur la taxe d'accise est modifiée afin de mettre en oeuvre les changements apportés aux taux de la taxe d'accise sur les produits du tabac vendus au Québec, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard par suite de l'augmentation de la taxe provinciale sur le tabac dans ces provinces.

Dans le cadre des initiatives prises par le gouvernement pour atteindre ses objectifs en matière de réduction du déficit, la taxe de transport aérien est modifiée de manière à ce que la taxe maximale sur le transport aérien intérieur et transfrontalier à tarif supérieur et la taxe sur le transport aérien international acheté au Canada passe de 50 \$ à 55 \$. De plus, la taxe maximale sur le transport aérien transfrontalier qui est assujettie à la taxe américaine de 10 p. 100 sur le transport aérien, et la taxe sur le transport aérien international acheté à l'étranger, sont augmentées et passent de 25 \$ à 27,50 \$.

Toujours pour permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs en matière de réduction du déficit, le taux de la taxe d'accise sur l'essence est augmenté de 1,5 cents le litre. Par conséquent, les taxes d'accise sur l'essence et l'essence d'aviation sans plomb passent de 8,5 cents le litre à 10 cents le litre, tandis que les taxes d'accise sur l'essence et l'essence d'aviation avec plomb passent de 9,5 cents le litre à 11 cents le litre.

## [Texte]

The amendments to the marking requirements for tobacco products for sale in Prince Edward Island phase out the sale of black stock (unmarked) tobacco products and authorize the sale of Nova Scotia-marked tobacco products in Prince Edward Island at the reduced rates of federal excise tax applicable to tobacco products for sale in Prince Edward Island.

Les dispositions sur la saisie et les avis de saisie de la Loi sur l'accise sont modifiées pour permettre aux préposés d'exercer, de façon discrétionnaire, le pouvoir de saisir les véhicules et prévoir que les préposés doivent prendre des mesures convenables pour qu'un avis de saisie soit envoyé aux personnes qui ont un droit de propriété ou un autre droit sur un véhicule saisi relativement à une infraction à la loi, si les préposés ont une preuve de l'existence d'un tel droit.

Les taux de la taxe d'accise applicable aux cigarettes destinées à la vente au Québec et en Ontario, sont augmentés de 60 cents la cartouche de 200 cigarettes. En outre, le taux applicable aux cigarettes destinées à la vente à l'Île-du-Prince-Édouard est augmenté de 1 \$ la cartouche de 200 cigarettes, tandis que le taux applicable aux bâtonnets de tabac destinés à la vente dans cette province subit une hausse de 32 cents le lot de 200 bâtonnets.

L'augmentation des taxes d'accise sur l'essence produira environ 500 millions de dollars par année, tandis que les changements apportés à la taxe de transport aérien et aux taxes d'accise sur le tabac produiront respectivement 26 millions de dollars et 65 millions de dollars pour l'exercice en cours.

Finalement, le projet de loi met aussi en oeuvre une modification technique mineure de la Loi sur la taxe d'accise liée au pouvoir réglementaire de Revenu Canada à l'égard de certaines remises de la taxe d'accise sur l'essence.

That is the summary of the bill.

**Senator Stewart:** Just to satisfy my curiosity, will you refresh my memory as to the distinction between the Excise Act and the Excise Tax Act?

**Ms Malone:** The Excise Act deals with the taxation of spirits, beer, tobacco and industrial alcohol. It deals with alcohol and tobacco products, whereas the Excise Tax Act is much broader. It includes the GST, the air transportation tax and a number of excise taxes. These taxes are generally sales taxes, whereas the taxes under the Excise Act are production taxes.

**Senator Stewart:** You say that the effect of this bill, if it is enacted, will apply in the case of specified provinces. Why do we not have a uniform tax regime? Why do you talk about Prince Edward Island and Nova Scotia, for example, and Ontario and Quebec? Why is there not a uniform scheme? Why do you have these distinct tax regimes for particular provinces?

**Ms Malone:** This relates to the taxation of tobacco. Two measures in the bill relate to tobacco. They both relate to the fact that, last year, the government introduced a national program to

## [Translation]

Les modifications apportées aux dispositions sur le marquage des produits du tabac vendus à l'Île-du-Prince-Édouard prévoient l'élimination progressive de la vente de produits du tabac non ciblés (c'est-à-dire non marqués) et autorisent la vente dans cette province de produits du tabac estampillés pour la Nouvelle-Écosse, aux taux réduits de la taxe d'assise fédérale applicable aux produits du tabac destinés à la vente à l'Île-du-Prince-Édouard.

The amendments to the seizure and notification provisions of the Excise Act provide enforcement officers with discretion to use the power to seize vehicles and to take the appropriate action for notification of seizure to be provided to persons with an ownership or other interest in a vehicle seized for an offence under the act, if the officers have proof of the existence of such interest.

The excise tax rates on cigarettes for sale in Quebec and Ontario are increasing by 60 cents per carton of 200 cigarettes. The applicable rate on cigarettes for sale in Prince Edward Island is increasing by \$1 per carton of 200 cigarettes, whereas the applicable rate on tobacco sticks for sale in this province is increasing by 32 cents per 200 sticks.

Approximately \$500 million per year will be generated as a result of an increase in excise tax rates on gasoline, whereas changes to the air transportation tax and excise taxes on tobacco will generate \$26 million and \$65 million respectively for the current fiscal year.

Lastly, the bill also implements a minor technical amendment to the Excise Tax Act associated with the regulatory power of Revenue Canada in respect of certain gasoline excise tax rebates.

Voilà le résumé du projet de loi.

**Le sénateur Stewart:** Par simple curiosité, pourriez-vous me rafraîchir la mémoire et m'indiquer ce qui distingue la Loi sur l'accise de la Loi sur la taxe d'accise?

**Mme Malone:** La Loi sur l'accise traite des taxes sur les spiritueux, la bière, le tabac et l'alcool industriel. Elle porte sur l'alcool et les produits du tabac, tandis que la Loi sur la taxe d'accise est beaucoup plus générale. Elle comprend la TPS, la taxe sur le transport aérien et un certain nombre de taxes d'accise. Ces taxes sont en général des taxes de vente tandis que les taxes prévues par la Loi sur l'accise sont des taxes à la production.

**Le sénateur Stewart:** Vous dites que les dispositions de ce projet de loi, s'il est adopté, s'appliqueront à des provinces particulières. Pourquoi ne pas avoir un régime de taxe uniforme? Pourquoi parlez-vous de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse, par exemple, et de l'Ontario et du Québec? Pourquoi n'y a-t-il pas de régime uniforme? Pourquoi avez-vous ces régimes de taxe distincts pour certaines provinces?

**Mme Malone:** Cette situation concerne la taxe sur le tabac. Le projet de loi renferme deux mesures concernant le tabac, par suite de la mise sur pied par le gouvernement, l'année dernière, d'un

[Text]

deal with the smuggling situation. This program included a number of enforcement measures and a reduction in taxes.

The reduction in tobacco taxes was done in two stages. The government reduced federal taxes across the country by \$5 per carton of cigarettes. It then made an offer to match any additional tobacco tax reductions that were specific to the province. Some provinces followed suit, such as Quebec, Ontario, and the Maritime provinces but not Newfoundland. The other provinces followed suit. That meant we had different tobacco tax rates in those provinces. To facilitate enforcement, the tobacco tax rates were conditional upon those provinces having specific tobacco markings for their products.

Then we come back to the first measure in the bill relating to tobacco. Given the size of the market in Prince Edward Island, it is using unmarked tobacco products. The way we structured it, any unmarked tobacco that goes to P.E.I. will benefit from the reduced rates. However, Nova Scotia has requested that P.E.I. use the Nova Scotia markings for those tobacco products. We are phasing out the unmarked tobacco products for P.E.I. and we will allow Nova Scotia-marked tobacco products to benefit from the reduced rates in P.E.I. That is the first measure.

The second measure concerns small tobacco tax increases that were announced earlier this year in Quebec, Ontario, and P.E.I. Those increases were matched by provincial tax increases as well.

**Senator Stewart:** You said there were small provincial tax increases in those three provinces, and the federal government is now following along?

**Ms Malone:** That is correct. The federal government matched those increases.

**Senator Stewart:** One could complain on a couple of scores. First, the federal government is fragmenting the market and, in addition, is putting itself in a position where it is tagging along with certain provincial governments. But, I guess, you are not the witnesses to whom to address those complaints.

In the case of change in the excise tax on gasoline, that has not yet gone into effect?

**Ms Malone:** The legislation has not been enacted, but the increase was effective the day after the budget.

**Senator Stewart:** On the basis of what law?

**Ms Malone:** On the basis of the ways and means motions that were tabled in the House of Commons.

**Senator Stewart:** Where in statute law does it say that the mere tabling of a ways and means motion is sufficient to authorize the collection of taxes from Canadians?

[Traduction]

programme national destiné à combattre la contrebande. Ce programme prévoyait un certain nombre de mesures d'application et une réduction de taxes.

La réduction des taxes sur le tabac s'est faite en deux étapes. Le gouvernement a réduit les taxes fédérales partout au pays de 5 \$ la cartouche de cigarettes. Puis, il a proposé d'offrir l'équivalent des réductions supplémentaires de la taxe sur le tabac particulières à chaque province. Certaines provinces ont accepté cette offre, comme le Québec, l'Ontario et les provinces des Maritimes, mais pas Terre-Neuve, ce qui explique les taux différents de taxe sur le tabac dans ces provinces. Afin de faciliter l'application de cette mesure, il fallait que les produits du tabac de ces provinces aient un marquage particulier pour profiter de ces taux.

En ce qui concerne la première mesure prévue par le projet de loi au sujet du tabac, compte tenu de la taille du marché de l'Île-du-Prince-Édouard, elle utilise des produits du tabac non marqués. Selon la structure prévue, tout produit du tabac non marqué destiné à l'Île-du-Prince-Édouard profitera de taux réduits. Cependant, la Nouvelle-Écosse a demandé que l'Île-du-Prince-Édouard, utilise le marquage de la Nouvelle-Écosse pour ses produits du tabac. Nous sommes en train d'éliminer progressivement les produits du tabac non marqués pour l'Île-du-Prince-Édouard et nous permettrons que les produits du tabac estampillés pour la Nouvelle-Écosse bénéficient des taux réduits en vigueur à l'Île-du-Prince-Édouard. C'est la première mesure.

La deuxième mesure concerne les faibles augmentations de la taxe sur le tabac annoncées plus tôt cette année au Québec, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard. Ces augmentations se sont accompagnées d'augmentations équivalentes de la taxe provinciale.

**Le sénateur Stewart:** Vous dites qu'il y a eu de faibles augmentations de la taxe provinciale dans ces trois provinces et que le gouvernement est maintenant en train de leur emboîter le pas?

**Mme Malone:** C'est exact. Le gouvernement fédéral a apporté des augmentations équivalentes.

**Le sénateur Stewart:** Certains aspects pourraient donner lieu à des récriminations. Premièrement, le gouvernement fédéral est en train de fragmenter le marché et en plus il se met à la remorque de certains gouvernements provinciaux. Mais je suppose que ce n'est pas à vous que l'on doit adresser ces plaintes.

En ce qui concerne le changement de la taxe d'accise sur l'essence, il n'est pas encore entré en vigueur?

**Mme Malone:** La loi n'a pas encore été adoptée, mais l'augmentation est entrée en vigueur le lendemain du budget.

**Le sénateur Stewart:** En fonction de quelle loi?

**Mme Malone:** En fonction des motions de voies et moyens présentées à la Chambre des communes.

**Le sénateur Stewart:** Dans quelle loi est-il prévu que le simple fait de déposer une motion de voies et moyens suffit à autoriser la perception de taxes auprès des Canadiens?

[Texte]

**Ms Malone:** My understanding is that this has been a parliamentary tradition. The understanding is that the government has the confidence of the House of Commons.

**Senator Stewart:** When is the confidence of Senate tested?

**Ms Malone:** Excuse me. I should have said the confidence of Parliament. These measures will be passed. We have always done it this way in relation to these taxes.

**Senator Stewart:** That does not mean that it is good, does it?

There is no point in going after this witness on this point. We are talking about the rule of law. What we have here is a very grievous offence against the rule of law.

**The Deputy Chairman:** Senator Stewart, I was about to raise the same point myself. Although I have not been here nearly as long as you, I have seen many of these things being collected, I feel, illegally. But according to some convention that is going on, I do not know how one can change that. It certainly is something that one should consider to see if we cannot remedy it, particularly when some of these bills come to us a year or two years after the tax has been collected. I do not find that this is a particularly democratic way of running a country.

**Senator Kolber:** Why do not we not simply ask the justice department to give us an opinion? We could beat this over the head for hours and not come up with an answer.

**The Deputy Chairman:** Certainly, we do not want to beat these witnesses over the head on this, but perhaps we could ask the Department of Justice to give us an opinion concerning the legality of these things. I do not know how we go about doing this, but perhaps you can put forward that motion.

**Senator Kolber:** No. I do not happen to share the outrage on this, but I would be happy to step back if you would like to do such a thing.

**Senator Stewart:** Suppose it involved some collection from banks brought in by the Minister of Finance tabling a ways and means motion. The implications are pretty important.

I would not want to suggest that he would do anything as horrendous as that, but apply the logic that is involved here and one can begin to appreciate the seriousness of what could be done. Now, I would hope that the Department of Justice would not use the term "convention" because, in the trade, that has a specific meaning which would not apply in this case. I suspect they would say, "This has been the practice for so many years and we have got away with it. Consequently, we feel comfortable." Now, whether that would satisfy this committee is a question which we could debate after we received that reply.

[Translation]

**Mme Malone:** Je crois comprendre qu'il s'agit d'une tradition parlementaire, que l'on part du principe que le gouvernement a la confiance de la Chambre des communes.

**Le sénateur Stewart:** Quand détermine-t-on s'il a la confiance du Sénat?

**Mme Malone:** Pardonnez-moi, j'aurais dû dire la confiance du Parlement. Ces mesures seront adoptées. Nous avons toujours procédé ainsi pour ce qui est des taxes.

**Le sénateur Stewart:** Cela ne veut pas dire que c'est la bonne façon de procéder, n'est-ce pas?

Il ne sert à rien de s'en prendre au témoin sur ce point. Nous sommes en train de parler de la règle de droit. Il s'agit ici d'un manquement très grave à la règle de droit.

**Le vice-président:** Sénateur Stewart, je m'apprêtais moi-même à soulever le même point. Bien que je ne sois pas ici depuis aussi longtemps que vous, j'ai eu l'occasion de constater que l'on percevait ce genre de taxes, à mon avis de façon illégale. Mais selon une certaine convention, c'est la façon de procéder. J'ignore comment on peut la modifier. C'est, de toute évidence, une question à étudier, afin de déterminer si nous pouvons y remédier surtout quand certains de ces projets de loi nous parviennent une année ou deux après que la taxe a été perçue. À mon avis, ce n'est pas une façon particulièrement démocratique de diriger un pays.

**Le sénateur Kolber:** Pourquoi ne pas simplement demander au ministère de la Justice de nous donner une opinion à ce sujet? Nous pourrions débattre de cette question pendant des heures sans trouver de solution.

**Le vice-président:** Nous ne voulons assurément pas accabler les témoins avec cette question, mais nous pourrions peut-être demander au ministère de la Justice de nous fournir une opinion quant à la légalité de ce genre de mesure. J'ignore comment nous pourrions nous y prendre, mais vous pourriez peut-être présenter une motion en ce sens.

**Le sénateur Kolber:** Non. En fait, je ne partage pas l'indignation que soulève cette question mais je n'ai aucune objection à ce que vous preniez une telle mesure.

**Le sénateur Stewart:** Supposons que l'on accordait ce genre de pouvoir aux banques au moyen d'une motion de voies et moyens déposée par le ministre des Finances. Les ramifications d'une telle mesure sont assez graves.

Je ne veux pas dire qu'il se livrerait à ce genre d'agissements mais si l'on étudie le raisonnement en jeu ici, on commence à se rendre compte de la gravité de ce qui pourrait se passer. J'espère que le ministère de la Justice ne parlera pas de "convention" parce que dans le métier ce mot a un sens particulier qui ne s'appliquerait pas dans ce cas. Je pense que le ministère indiquerait qu'il s'agit d'une pratique en vigueur depuis un certain nombre d'années, qui a fini par être acceptée. Par conséquent, il n'y trouverait rien à redire. Quant à savoir si c'est une réponse qui satisferait le comité, nous pourrions en débattre après l'avoir reçue.

[Text]

**The Deputy Chairman:** Senator Stewart, would you like the chair to instruct our clerk to try to obtain such an opinion from the Department of Justice? Would this be your wish?

**Senator Stewart:** I do not think it would do any good.

**The Deputy Chairman:** I do not think so either.

**Senator Stewart:** I think we could anticipate what we would get. Some of us would remain unhappy.

**The Deputy Chairman:** We could decry but not do much about this. Is that where we are at?

**Senator Stewart:** We could do something about it but whether we are willing to do so is another question.

**The Deputy Chairman:** That is why I posed the question.

**Senator Carstairs:** You mentioned a number of provinces, Quebec, Ontario, and three of the four Atlantic provinces. It is true that we have not put those kinds of taxes into place in the western provinces?

**Ms Malone:** There was a \$5 general reduction but no tax reduction beyond the \$5 reduction.

**Senator Carstairs:** Because the provinces refused to participate?

**Ms Malone:** That is correct.

**Senator Carstairs:** I understand we did it this way to prevent gouging. So that if you announced a tax increase on budget night but did not put it into effect immediately, there would be those, particularly those more affluent Canadians, who could store-house at a lower price and less affluent Canadians could not.

**Ms Malone:** That is correct. Certainly, that is one of the reasons why we proceeded immediately on measures such as the increase in excise tax on gasoline.

**The Deputy Chairman:** Are any other questions for our witnesses? If not, thank you very much for being so helpful. If there are no more questions, can we proceed with consideration of the bill and can I dispense with a clause-by-clause consideration?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Shall I report the bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Thank you.

Pursuant to order of reference adopted by the Senate on Thursday, November 2, 1995, the committee will now proceed to study Bill C-105, Income Tax Convention Implementation Act 1995. Our witness from the Department of Finance is Mr. Dery.

[Traduction]

**Le vice-président:** Sénateur Stewart, voudriez-vous que la présidence charge notre greffier d'essayer d'obtenir une opinion en ce sens du ministère de la Justice? Est-ce votre souhait?

**Le sénateur Stewart:** Je ne pense pas que cela en vaille la peine.

**Le vice-président:** Moi non plus.

**Le sénateur Stewart:** Nous connaissons d'avance la réponse que l'on nous donnerait. Certains d'entre nous ne seraient pas plus satisfaits.

**Le vice-président:** Nous pourrions élever des objections mais il n'y a pas grand-chose que nous pourrions faire concrètement. Est-ce là où nous en sommes?

**Le sénateur Stewart:** Nous pourrions peut-être intervenir, mais je ne sais pas si nous sommes disposés à le faire.

**Le vice-président:** C'est pourquoi j'ai posé la question.

**Le sénateur Carstairs:** Vous avez mentionné un certain nombre de provinces, le Québec, l'Ontario et trois des quatre provinces de l'Atlantique. Est-il vrai que nous n'avons pas établi ce genre de taxes dans les provinces de l'Ouest?

**Mme Malone:** Il y a eu une réduction générale de 5 \$, mais aucune réduction de taxe supplémentaire.

**Le sénateur Carstairs:** Parce que les provinces ont refusé de participer?

**Mme Malone:** C'est exact.

**Le sénateur Carstairs:** Je crois comprendre que nous avons agi ainsi pour éviter que certains profitent de la situation, à savoir que si l'on annonce une augmentation de taxe le soir du budget et qu'elle n'entre pas en vigueur immédiatement, certains Canadiens, surtout les mieux nantis, pourraient stocker ce produit à des prix plus bas, ce que ne pourraient pas faire les Canadiens moins bien nantis.

**Mme Malone:** C'est exact. C'est assurément l'une des raisons pour laquelle nous avons décidé que l'augmentation de la taxe d'accise sur l'essence, par exemple, entrerait en vigueur immédiatement.

**Le vice-président:** Y a-t-il d'autres questions pour nos témoins? Si non, nous vous remercions beaucoup de votre aide. S'il n'y a pas d'autres questions, pouvons-nous passer à l'examen du projet de loi en nous dispensant de l'étudier article par article?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Puis-je faire rapport du projet de loi sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Merci.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 2 novembre 1995, le comité entamera maintenant l'étude du projet de loi C-105, la Loi de 1995 pour la mise en oeuvre de conventions fiscales. Notre témoin du ministère des Finances est M. Dery.

## [Texte]

**Mr. Jean-Marc Dery, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. I will give you a brief explanation of Bill C-105. In the debate in the Senate, most details were given. The implementing part in the bill is found in the first four pages.

For each treaty, or the protocol in the case of Hungary, the bill provides for a short title; for a definition of the treaty covered; for approval of the treaty; for ensuring that a treaty will prevail over the Income Tax Act, for example; a provision for the Minister of Revenue to make regulations as are necessary to carry out the treaty; and, finally, for the Minister of Finance to ensure that the date of entering into force and the date of termination are published in the *Canada Gazette*.

The bill contains four schedules from page 575. Schedules 1 and 2 reproduce the treaties completed with Estonia and Latvia. These two treaties were negotiated at the same time and they are almost identical.

The main difference between the two is the fact that the treaty with Latvia contains a tax-bearing provision. A tax-bearing provision grants a credit for a tax which has not been collected in the other country, in cases, for example, where Latvia wants to attract foreign investment by offering a tax reduction or exemption for a period of up to ten years. There is no such provision with Estonia because Estonia has no such provision in its own legislation to attract foreign investment.

The scheduled treaty reproduces the treaty concluded with Trinidad and Tobago. It should be noted that there is presently a tax treaty in force with Trinidad and Tobago but it was concluded in 1956 and was in bad need of revision and updating.

Some of the important changes from the 1966 are the reduction of the withholding rate on direct dividends, that is dividends between companies, from 15 to 5 per cent, as well as for the branch tax; a reduction in the withholding tax on interest, royalties and management fees from 15 to 10 per cent.

Pension annuities are now taxable under the 1966 treaty only in the country of residence of the recipient. The new treaty will ensure that such pensions and annuities may be taxed in the country of source at a maximum rate of 15 per cent in the case of periodic pension payments and a credit will be provided in the country of residence of the recipient. The new treaty also provides that social security benefits will be taxable only in the country of source of the payment.

Finally, the two-year exemption provided for in the 1966 treaty for visiting teachers will disappear when the new treaty is in force.

## [Translation]

**M. Jean-Marc Dery, chef, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Merci, monsieur le président. Je vous expliquerai brièvement en quoi consiste le projet de loi C-105. Lors du débat qui a eu lieu au Sénat, on en a donné presque tous les détails. La partie d'application du projet de loi se trouve dans les quatre premières pages.

Pour chaque convention, ou protocole, dans le cas de la Hongrie, le projet de loi prévoit un court titre; une définition de la convention visée, l'approbation de la convention, des dispositions permettant de s'assurer que les dispositions d'une convention emporteront sur celles de la Loi de l'impôt sur le revenu par exemple, des dispositions autorisant le ministère du Revenu à prendre des règlements au besoin pour exécuter la convention et, enfin, des dispositions permettant au ministre des Finances de s'assurer que les dates d'entrée en vigueur et de cessation de la convention sont publiées dans la *Gazette du Canada*.

Le projet de loi renferme quatre annexes à partir de la page 575. Les annexes I et II reproduisent les conventions conclues avec l'Estonie et la Lettonie. Ces deux conventions ont été négociées au même moment et sont pratiquement identiques.

Ce qui distingue principalement ces deux conventions, c'est que celle conclue avec la Lettonie renferme une disposition qui accorde un crédit pour un impôt qui n'a pas été perçu dans l'autre pays lorsque, par exemple, la Lettonie veut attirer des investissements étrangers en offrant une réduction d'impôt ou une exonération fiscale pour une période maximale de dix ans. Il n'existe aucune disposition semblable en ce qui concerne l'Estonie, parce que les propres lois de l'Estonie ne prévoient aucune disposition de ce genre pour attirer des investissements étrangers.

L'annexe III reproduit la convention conclue avec la République de la Trinité et Tobago. Il importe de signaler qu'il existe à l'heure actuelle une convention fiscale avec la Trinité et Tobago mais qu'elle remonte à 1956 et a grand besoin d'être révisée et mise à jour.

Certains des changements importants par rapport à 1966 concernent la réduction de 15 à 5 p. 100 du taux de retenue à la source sur les dividendes directs, c'est-à-dire les dividendes entre sociétés, ainsi que pour l'impôt de succursale et une réduction de 15 à 10 p. 100 de la retenue d'impôt sur l'intérêt, les redevances et les honoraires de gestion.

En vertu de la convention de 1966, les pensions et les rentes sont imposables uniquement dans le pays de résidence du bénéficiaire. La nouvelle convention fera en sorte que ces pensions et rentes puissent être imposables dans l'État d'où elles proviennent à un taux maximum de 15 p. 100 dans le cas de paiements périodiques d'une pension, et un crédit sera fourni dans le pays de résidence du bénéficiaire. La nouvelle convention prévoit également que les prestations de sécurité sociale seront imposables uniquement dans l'État d'où elles proviennent.

Enfin, l'exemption de deux ans prévue par la convention de 1966 pour les professeurs invités disparaîtra une fois que la nouvelle convention entrera en vigueur.

[Text]

Schedule 4 reproduces the protocol with Hungary. The main effect of that protocol is to implement the 1992 budget announcement to the effect that Canada was now willing to negotiate a 5 per cent withholding tax on direct dividends on a reciprocal basis.

That is all I have to say. I would be pleased to answer any question that you may wish to ask me on this bill.

**Senator Meighen:** Mr. Dery, this may not fall under your area of expertise and jurisdiction, but I am interested in the general process governing the negotiation or renegotiation of these treaties. Is there any pattern to it? Is there any established procedure? Is it totally haphazard? Does either party, from time to time, take the initiative, depending on their own particular interests?

I notice, for example, that Belgium is one of the countries with whom we have a treaty under negotiation or renegotiation. I have heard from somebody that they are anxious to see something done there. I have also heard that it is stalled and that nothing is going on. Can you could enlighten me a bit as to the procedure that is generally followed in these matters?

**Mr. Dery:** Certainly. A number of the renegotiations under way have been started as a result of the 1992 budget announcement on the rate of withholding tax on dividends, that Canada was willing to go to 5 per cent; also the 1993 budget announcement concerning a number of exemptions for royalties. These measures have been sent to the attention of colleagues in countries where we have tax treaties. A number of them indicated a great interest in renegotiating the treaty for these two provisions.

Of course, it is like any renegotiation. If you open just one provision, you end up looking at the others and you try to correct any problems or even just update the language of the treaty. This is the major reason for the renegotiations with most countries with which we do have a treaty.

There are a few exemptions. The old treaties with Denmark, Norway and Ireland were like the treaty with Trinidad and Tobago. The reason for change was the tax reform of 1971. Unfortunately, those negotiations are not completed. Some drafts have been initialled but they have been renegotiated since the 1992-1993 suggestions.

**Senator Stewart:** Am I correct in thinking that the purpose of these tax convention treaties is to exempt Canadian taxpayers resident in countries with which we have treaties from double taxation? Is that the basic idea?

**Mr. Dery:** One of the two main purposes is to avoid double taxation, yes. The other is to prevent fiscal tax evasion.

**Senator Stewart:** Are there other countries with which we would like to have tax treaties in order to prevent tax evasion?

[Traduction]

L'annexe IV reproduit le protocole conclu avec la Hongrie. Ce protocole vise principalement à mettre en vigueur l'annonce faite dans le cadre du budget de 1992 selon laquelle le Canada est maintenant disposé à négocier une retenue d'impôt de 5 p. 100 sur les dividendes directs à titre de réciprocité.

Voilà ce que j'avais à dire. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions sur ce projet de loi.

**Le sénateur Meighen:** Monsieur Dery, cela ne relève pas de votre sphère de compétence, mais j'aimerais connaître le processus général qui régit la négociation ou la renégociation de ces conventions. Y a-t-il une procédure établie, ou est-ce que cela se fait au petit bonheur? Est-ce que l'une ou l'autre des parties prend l'initiative de temps à autre selon ses intérêts particuliers?

Je constate par exemple que la Belgique est l'un des pays avec lequel nous sommes en train de négocier ou de renégocier une convention. J'ai entendu dire que l'on est très impatient de voir les négociations aboutir, mais j'ai aussi entendu dire que le processus est bloqué et qu'il ne se passe plus rien. Pourriez-vous nous éclairer un peu quant à la procédure qui est suivie généralement à cet égard?

**M. Dery:** Bien sûr. Un certain nombre de nouvelles négociations en cours sont le résultat de l'annonce faite dans le budget de 1992 à propos du taux de retenue à la source sur les dividendes, à savoir que le Canada était disposé à le faire passer à 5 p. 100. Il faut également mentionner le budget de 1993 dans lequel on a annoncé un certain nombre d'exemptions concernant les redevances. Ces mesures ont été portées à l'attention de nos collègues dans les pays avec lesquels nous avons des conventions fiscales. Un certain nombre d'entre eux ont manifesté un vif intérêt à renégocier les conventions pour y inclure ces deux nouvelles dispositions.

Bien sûr, quand on renégocie une convention, on ne se contente pas de revoir une seule disposition. On finit par examiner l'ensemble de la convention et on essaie de remédier aux problèmes qui existent ou tout simplement d'actualiser le libellé de la convention. C'est la principale raison pour laquelle nous renégocions les conventions que nous avons conclues avec certains pays.

Il existe toutefois quelques exceptions. Les anciennes conventions conclues avec le Danemark, la Norvège et l'Irlande s'apparentaient à la convention conclue avec la Trinité et Tobago. Le changement était dû à la réforme fiscale de 1971. Malheureusement, ces négociations ne sont pas terminées. Certaines ébauches ont été paraphées, mais ont été renégociées depuis les propositions faites en 1992-1993.

**Le sénateur Stewart:** Ai-je raison de croire que l'objet de ces conventions fiscales est d'éviter la double imposition aux contribuables canadiens qui sont résidents des pays avec lesquels nous avons des conventions? Est-ce l'idée fondamentale?

**M. Dery:** Ces conventions ont pour but d'éviter la double imposition et de prévenir l'évasion fiscale.

**Le sénateur Stewart:** Y a-t-il d'autres pays avec lesquels nous aimerions signer des conventions pour prévenir l'évasion fiscale?

## [Texte]

**Mr. Dery:** There are certainly countries from which we would love to have tax information to prevent tax evasion. However, such countries are usually not willing to provide tax information. One of the main purposes of such a tax convention would therefore be defeated. If that purpose is defeated, very often the other purpose, which is the avoidance of double taxation, does not exist because a number of those countries have no tax system or have a tax system where taxes are so low that there is no double taxation.

**Senator Stewart:** The popular press — if *Maclean's* will excuse me in using that label for them — suggests that Canadians are using tax havens to avoid Canadian taxes. I looked at your list of countries with which we have tax treaties or with which we are now negotiating, and there are notable absences from the list.

I understand why you are silent.

**Senator Kolber:** It is true that *Maclean's* ran this article on tax havens. If you read it, they said very clearly that there are tax havens, but the first point you must understand is that you have to break the law. You cannot avoid taxes without breaking the law. Do these treaties really help prevent people from breaking the law? In Canada, every Canadian must declare their world-wide income.

**Mr. Dery:** None of the Canadian treaties change that basic rule.

**Senator Kolber:** I understand that. However, I am at a loss to understand how you prevent tax evasion with your treaties. Are you saying that the other government will be more cooperative in telling you what is happening in their banking system?

**Mr. Dery:** As you know, the Income Tax Act provides strict rules for the use of information collected by the revenue authorities. That includes not passing the information to anyone unless they are within the department, except under very special circumstances.

Each of these treaties contains an exchange-of-information article which allows revenue authorities to exchange information for the purposes of applying domestic legislation or the convention. If you suspect some avoidance or evasion by one of the treaty partners, the revenue authorities could exchange information to verify whether this is in fact the case and it helped in avoiding taxation.

**Senator Kolber:** Some countries have their own strict rules about information. For example, from what we understand, Swiss banks will not divulge anything. Are you telling us that they will divulge because we have a tax treaty with them?

**Mr. Dery:** I am not saying that. There is an exchange of information under the Swiss treaty. It is more limited than the provision normally found in such treaties. It does not override all domestic legislation in that sense. It allows the revenue authorities to exchange the information they could get. In the

## [Translation]

**M. Dery:** Il y a certainement des pays avec lesquels nous aimerions échanger des renseignements dans le but de prévenir l'évasion fiscale. Mais, habituellement, ces pays ne sont pas disposés à fournir des renseignements fiscaux, ce qui va à l'encontre d'un des objectifs visés par la convention. Si l'un des objectifs ne peut être atteint, très souvent, l'autre, qui est d'éviter la double imposition, tombe aussi parce que bon nombre de ces pays n'ont pas de régime fiscal ou encore ont des impôts tellement peu élevés que le problème de la double imposition ne se pose pas.

**Le sénateur Stewart:** La presse populaire — si *Maclean's* veut bien m'excuser cette épithète — laisse entendre que les Canadiens utilisent les refuges fiscaux pour éviter d'avoir à payer l'impôt canadien. J'ai jeté un coup d'œil sur votre liste de pays avec lesquels nous avons signé des conventions ou avec lesquels nous sommes en train de négocier de telles ententes, et je remarque que certains en sont absents.

Je comprends votre silence.

**Le sénateur Kolber:** Il est vrai que *Maclean's* a publié cet article sur les refuges fiscaux. Il affirme clairement que ces refuges existent, mais ce qu'il faut bien comprendre, c'est que la loi doit être violée. Vous ne pouvez pas éviter de payer des impôts sans violer la loi. Est-ce que ces conventions aident vraiment les gens à ne pas violer la loi? Au Canada, chaque Canadien doit déclarer son revenu mondial.

**M. Dery:** Aucune des conventions signées par le Canada ne porte atteinte à cette règle fondamentale.

**Le sénateur Kolber:** Je le sais. Mais j'ai du mal à comprendre comment vous pouvez prévenir l'évasion fiscale avec vos conventions. Êtes-vous en train de dire que l'autre État sera plus enclin à vous dire ce qui se passe dans son système bancaire?

**M. Dery:** Comme vous le savez, la Loi de l'impôt sur le revenu régit strictement l'utilisation qui peut être faite des renseignements que recueillent les autorités fiscales. Ces renseignements ne peuvent être divulgués à quelqu'un de l'extérieur, sauf dans des circonstances bien particulières.

Chaque convention contient un article sur les échanges de renseignements qui permet aux autorités d'échanger les renseignements pertinents à l'application des dispositions de la législation interne ou à celles de la convention. Si vous soupçonnez un des signataires d'évasion ou d'évitement fiscal, les autorités peuvent échanger des renseignements pour confirmer qu'il y a effectivement évasion fiscale.

**Le sénateur Kolber:** Certains pays ont des règles très strictes qui régissent l'échange de renseignements. Par exemple, les banques suisses ne divulguent aucun renseignement. Êtes-vous en train de nous dire qu'elles vont maintenant accepter de divulguer des renseignements parce que nous avons signé une convention fiscale avec la Suisse?

**M. Dery:** Ce n'est pas ce que je dis. La convention signée avec la Suisse contient un article sur l'échange de renseignements qui est toutefois plus restrictif que celui que l'on trouve habituellement dans ces traités. Il n'a pas préséance sur toute la législation interne. Il permet aux autorités fiscales d'échanger les renseigne-

[Text]

case of Switzerland, however, I am not sure the revenue authorities could even get the information for their own purposes. It does not create a new power for the authorities.

**Senator Kolber:** You are saying that tax treaties are of limited use when it comes to the problem of tax evasion.

**Mr. Dery:** In that sense, yes, they are of limited use. On the other hand, they offer great possibilities for all available information.

**Senator Stewart:** In other words, where the treaty requires full disclosure of information, or almost full disclosure, they are useful in preventing tax evasion. However, as the requirement for exchange of information goes down and the level of information goes down, as in the case of Switzerland, then the value of the tax treaty in preventing evasion declines.

**Mr. Dery:** In theory, yes. I do not think there is any problem with the tax treaty with Switzerland. I think the revenue authorities are getting useful information. We have good cooperation with them. Of course, they have to do this within their own laws and legislation. However, I would not say that that provision is not useful at all. It is useful.

At the other extreme, if a tax treaty were to override any kind of secrecy law, I am not sure such a country would be willing to enter into any type of double taxation agreement.

**Senator Kolber:** They are not going to hurt their own banking system. Part of the power of the Swiss banks is their secrecy.

**Mr. Dery:** The treaty does not change that.

**Senator Kolber:** No, I would not think so.

**Senator Stewart:** We talked about Switzerland and suggested one of the reasons why they would not want a treaty requiring them to set aside the provisions of their own banking law. However, there must be cases where countries have other reasons for not wanting a full exchange-of-information provision where they want to encourage the deposit of money which may be evading taxes at home. Does that situation exist?

**Mr. Dery:** I think you are saying that even with the best exchange-of-information provision, nothing guarantees that you will get the information you want. It is a bit like the trade sector. I would call that a "non-tariff barrier".

**Senator Stewart:** I do not want to pick on a particular country, but I want to use a particular example. The one that comes to mind is the Cayman Islands. Have we attempted a treaty with the Cayman Islands? What about the Bahamas?

**Senator Stollery:** It is in there.

**Mr. Dery:** No, we have not negotiated with the Cayman Islands or the Bahamas. We had discussions with the eastern Caribbean states. Their legislation concerning exchange of

[Traduction]

ments qu'elles peuvent obtenir. Dans le cas de la Suisse cependant, je ne suis même pas sûr que les autorités fiscales puissent obtenir des renseignements pour leurs propres enquêtes. Cet article ne leur accorde pas de nouveaux pouvoirs.

**Le sénateur Kolber:** Vous dites que les conventions fiscales ne contribuent pas vraiment à empêcher l'évasion fiscale.

**M. Dery:** Dans un sens, oui, c'est vrai. Toutefois, elles nous permettent d'avoir accès à tous les renseignements pertinents.

**Le sénateur Stewart:** Autrement dit, une convention peut servir à prévenir l'évasion fiscale si elle exige que tous les renseignements pertinents, ou presque, soient divulgués. Toutefois, si l'échange de renseignements ou le type de renseignement pouvant être divulgué est assujéti à des restrictions, comme c'est le cas en Suisse, alors la convention ne peut pas vraiment servir à prévenir l'évasion fiscale.

**M. Dery:** En théorie, oui. Mais à mon avis, la convention conclue avec la Suisse ne pose aucun problème. Les autorités fiscales parviennent à obtenir tous les renseignements dont elles ont besoin. Nous entretenons de bons rapports avec les autorités suisses. Bien entendu, elles doivent se conformer à leurs lois. Toutefois, je ne dirais pas que cette disposition ne sert à rien. Elle est très utile.

Toutefois, si une convention fiscale devait avoir préséance sur toute loi sur le secret bancaire, je ne suis pas sûr qu'un pays accepterait de conclure une entente sur la double imposition.

**Le sénateur Kolber:** Il ne risquerait pas, en le faisant, de compromettre son système bancaire. La puissance des banques suisses tient, en partie, au secret qui entoure leurs opérations.

**M. Dery:** La convention ne change rien à cela.

**Le sénateur Kolber:** Non, je ne le croirais pas.

**Le sénateur Stewart:** Nous avons mentionné l'une des raisons pour lesquelles la Suisse n'accepterait pas de conclure une entente qui l'obligerait à passer outre aux dispositions de sa propre loi sur les banques. Toutefois, il doit y avoir d'autres pays qui refusent de divulguer tous les renseignements dans le but d'encourager des gens à déposer leur argent dans leurs banques, et ainsi éviter de payer de l'impôt dans leur propre pays. Est-ce qu'il y en a?

**M. Dery:** Ce que vous dites, en fait, c'est que même si l'on parvenait à élaborer la meilleure disposition qui soit en matière d'échange de renseignements, il n'est pas garanti que vous obtiendriez les renseignements que vous voulez. Cela me fait un peu penser au secteur commercial. J'appellerais cela une «barrière non tarifaire».

**Le sénateur Stewart:** Je ne veux pas m'en prendre à un pays en particulier, mais je tiens à utiliser un exemple bien précis. Celui qui me vient à l'esprit est celui des îles Cayman. Avons-nous conclu une convention avec les îles Cayman? Qu'en est-il des Bahamas?

**Le sénateur Stollery:** Il en est question dans le projet de loi.

**M. Dery:** Non, nous n'avons pas négocié d'ententes avec les îles Cayman ou les Bahamas. Nous avons eu des discussions avec les Antilles de l'Est. Leur législation sur l'échange de renseigne-

[Texte]

information is very restrictive. We exchanged views as to whether a tax treaty would be useful for the two parties.

We have not reached a final conclusion. I think the whole thing depends on whether Canada sees advantages in negotiating or finalizing a tax treaty with a number of those countries. If the information is useful, perhaps it could be contemplated. However, for the time being, none of those negotiations have been fruitful.

**Senator Stewart:** You mentioned that it might be useful to Canada. I do not want to draw an incorrect conclusion from that. Would Canadians want a treaty, if we could get one, for exchange of the kind of information that we would want to exchange?

**Mr. Dery:** There is no conclusion yet on that question. It is well known that, for example, the Americans do negotiate exchange-of-information agreements with a number of the countries you have mentioned. They must consider it useful.

The question has been raised in Canada without having been answered, as far as I know. But it is something which could certainly be considered.

**Senator Stollery:** On this very interesting and confusing line of questioning, one must distinguish between the vast movements of illegal cash and taxes. You are not involved with the movement of illegal cash so much as in the tax business. I say this because I just learned the other day that, in the federal reserve system of the United States, 25 per cent of all cash issued is issued through the federal reserve of Atlanta. That is because Miami is in the Atlanta federal reserve district. The implications for the vast amounts of cash are stunning. But that is not the business you are in. You are in the tax collection business.

I had never realized that tax treaties are all different. They are not all the same? There is not a standard tax treaty?

**Mr. Dery:** They are all different but all very similar. There is a model prepared by the Organization for Economic Cooperation and Development which most countries use as the basic tax treaty which is then adapted to reflect their own specific needs. If you look at the treaty with Estonia or with Trinidad and Tobago, you will find provisions which are identical.

**Senator Stollery:** In that case, and without getting some of these treaties out and reading them, I would assume that such a wide standard must then be a fairly weak standard in order to be acceptable by the OECD and by the states themselves. As Senator Stewart has found out, if you are dealing with Switzerland or Luxembourg or any of these places that attract people with money on which they do not want to pay taxes, then, obviously, if that country's national revenue department is not bound by the tax treaty, then the banking system, because of local laws, does not necessarily have to cooperate with the tax department of the country. The standard tax treaty must be a fairly neutral document. Is that right?

[Translation]

ments est très restrictive. Nous avons discuté ensemble de la question de savoir s'il était utile de conclure une convention entre nous pays.

Rien n'a été conclu. Il faut voir si le Canada estime qu'il serait avantageux pour lui de négocier ou de finaliser une convention fiscale avec plusieurs de ces pays. Si les renseignements sont utiles, il pourrait peut-être envisager cette option. Mais, pour l'instant, ces négociations n'ont pas porté fruit.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez dit que cela pourrait être avantageux pour le Canada. Je ne veux pas me tromper. Les Canadiens voudraient-ils conclure un traité qui leur permettrait d'échanger ce genre de renseignements?

**M. Dery:** Rien n'a été décidé. Nous savons très bien que les Américains ont négocié des ententes prévoyant l'échange de renseignements avec plusieurs des pays que vous avez mentionnés. Ils doivent juger que ces conventions sont utiles.

La question a été abordée au Canada, et, autant que je sache, rien n'a encore été décidé. Mais c'est quelque chose qu'il faudrait examiner.

**Le sénateur Stollery:** Il est un point qui se dégage de cette question fort intéressante, mais complexe. Il faut établir une distinction entre les mouvements importants de capitaux illégaux et les impôts. Votre domaine de compétence, ce ne sont pas les mouvements de capitaux illégaux, mais les impôts. Si je dis cela, c'est parce que l'autre jour, j'ai appris que 25 p. 100 des capitaux aux États-Unis sont émis par le biais de la réserve fédérale d'Atlanta. C'est parce que Miami se trouve dans le district de la réserve fédérale d'Atlanta. Les implications sont énormes. Mais cela ne relève pas de votre compétence. Vous vous occupez de perception fiscale.

Je ne me suis jamais rendu compte à quel point les conventions fiscales diffèrent l'une de l'autre. Elles ne sont pas toutes identiques, n'est-ce pas? Il n'existe pas une convention fiscale type, n'est-ce pas?

**M. Dery:** Elles sont toutes différentes, mais en même temps très similaires. Il existe un modèle de convention préparé par l'Organisation de coopération et de développement économiques, que la plupart des pays utilisent, mais en l'adaptant à leurs propres besoins. Si vous jetez un coup d'oeil sur la convention signée avec l'Estonie ou avec la Trinité et Tobago, vous constaterez que certaines dispositions sont identiques.

**Le sénateur Stollery:** Dans ce cas, je présume, et je dis cela sans avoir pris le temps de lire certaines de ces conventions, que ce modèle général doit être fort souple s'il est jugé acceptable par l'OCDE et par les États eux-mêmes. Comme le sénateur Stewart l'a indiqué, si vous faites affaire avec la Suisse ou le Luxembourg, ou n'importe quel pays qui attire des gens qui ont des capitaux et qui ne veulent pas payer de l'impôt, évidemment, si le ministère du Revenu national de ce pays n'est pas lié par la convention fiscale, le système bancaire, en raison des lois locales, n'est pas nécessairement tenu de collaborer avec les autorités fiscales du pays. La convention type doit être assez neutre, n'est-ce pas?

## [Text]

**Mr. Dery:** I would not say the treaties are neutral. The OECD operates by way of consensus. The OECD recommends that member countries should, as far as possible, use the OECD model.

In the OECD model, each member country is allowed to put either an observation or a reservation on a specific provision. I will give you a very strange example.

In the OECD model, the provision dealing with royalties provides for exclusive taxation only in the country of residence of the recipient. The OECD has 25 members now but 13 members have a reservation on that provision to the effect that, in their bilateral negotiation, they would insist on taxing royalties at source.

It is true that, among 25 countries, the model treaty cannot contain the toughest provisions. However, that system allows each country to adapt the treaty. Switzerland, on the exchange-of-information provision, of course, holds a reservation.

**Senator Stollery:** I understand that. I also understand that Switzerland is not as secretive as it used to be. Perhaps for that reason, along with the rise of the Cayman Islands, people do not use Switzerland as much as they once did.

Can this fairly weak model then really be helpful in the collection of taxes or in preventing tax evasion?

**Mr. Dery:** I cannot quantify the usefulness but the treaties are certainly used by the revenue authorities.

**Senator Carstairs:** You mentioned an exemption which has been lifted for teachers in Trinidad. What other Caribbean islands still have tax exemptions for teachers?

**Mr. Dery:** Trinidad was the last one. We used to have that exemption with Barbados and Jamaica, but those were removed when the new treaties were renegotiated.

**Senator Kolber:** I suggest to the committee, if we are really fascinated by tax evasion and hot money and all these other James Bond-type things, that we should bring in a witness from the revenue department. I am not sure we are right to pester this nice fellow with these questions because it really cannot be his purview. There is no question that if a Canadian wants to do these sorts of things, he will leave Canada first because Canadians are taxed as a question of residence, not as a question of citizenship. An American has a different problem; he must pay taxes no matter where he lives.

If we want to get into that question and if we find it fascinating, we should bring someone in from the Department of Revenue.

**Senator Stewart:** I do not think this is a simple matter of fascination. In Canada, we rely on Canadians in many cases, particularly with regard to the Income Tax Act, to tax themselves and to assess themselves. The fastidiousness with which they do so depends upon their attitude and their assumption with regard

## [Traduction]

**M. Dery:** Je ne dirai pas que les conventions sont neutres. L'OCDE procède par consensus. Elle recommande que les pays membres utilisent, si possible, le modèle de l'organisation.

En vertu de ce modèle, chaque pays membre est autorisé à assortir une disposition précise d'une mention ou d'une clause restrictive. Je vais vous donner un exemple assez bizarre.

Dans le modèle de l'OCDE, la disposition sur les redevances prévoit que celles-ci seront uniquement imposées dans le pays de résidence du bénéficiaire. L'OCDE compte 25 membres, mais il y en a 13 qui ont ajouté une clause restrictive à cette disposition. Elle précise que les pays pourront exiger, dans le cadre de leurs négociations bilatérales, que les redevances soient imposées à la source.

Il est vrai qu'avec 25 pays membres, le modèle de convention ne peut prévoir des dispositions très rigides. Toutefois, chaque pays peut adapter la convention à ses besoins. La Suisse a assorti l'article sur l'échange de renseignements d'une clause restrictive.

**Le sénateur Stollery:** Je comprends aussi que la Suisse est plus ouverte que dans le passé. C'est peut-être pour cette raison, et à cause aussi du rôle toujours plus important des îles Cayman, que les gens aujourd'hui ne se tourment plus autant qu'avant vers la Suisse.

Est-ce que ce modèle assez souple peut vraiment nous aider à recouvrer les impôts ou à prévenir l'évasion fiscale?

**M. Dery:** Je ne peux pas vous donner de chiffres, mais je peux vous dire que les autorités fiscales utilisent les conventions.

**Le sénateur Carstairs:** Vous avez dit qu'à la Trinité, les professeurs ne bénéficiaient plus d'exonérations d'impôt. Y a-t-il d'autres îles des Antilles qui accordent de telles exonérations aux professeurs?

**M. Dery:** La Trinité était le dernier pays à le faire. La Barbade et la Jamaïque accordaient de telles exonérations, mais celles-ci ont été supprimées lorsque les conventions ont été renégociées.

**Le sénateur Kolber:** Je tiens à dire au comité que si nous voulons vraiment en savoir plus sur l'évasion fiscale, les capitaux flottants et toutes ces autres opérations à la James Bond, nous devrions alors convoquer un représentant du ministère du Revenu, et non pas harceler ce témoin sympathique de questions qui ne sont pas vraiment de son ressort. Il ne fait aucun doute que si un Canadien veut faire ce genre de choses, il va d'abord quitter le Canada, parce que les Canadiens sont imposés en fonction de leur lieu de résidence, non pas en fonction de leur citoyenneté. Les choses sont différentes pour un Américain. Il doit payer des impôts peu importe son lieu de résidence.

Si nous voulons vraiment nous pencher sur cette question, nous devrions interroger un représentant du ministère du Revenu.

**Le sénateur Stewart:** Ce n'est aussi simple que cela. Au Canada, nous nous attendons à ce que les Canadiens, dans de nombreux cas, surtout en ce qui concerne la Loi de l'impôt sur le revenu, calculent eux-même l'impôt qu'ils doivent payer. Le soin méticuleux qu'ils apporteront à cette tâche dépendra de leur

[Texte]

to the fairness of the tax system. The fairer the tax system is and the fairer the perception, the better the tax system works.

If there is a notion abroad that some Canadians are avoiding taxes massively by getting their money into other jurisdictions, then it will affect the efficacy of our own tax system within the country. It is not just a fascination. I think there is a public policy consideration.

**Senator Kolber:** Sure, there is a public policy consideration but I really do not believe that Canadians have been left on their own. I have been audited. Every company I have been involved with has been audited. People are crawling all over the offices whether you want them to or not, and it is done on a random basis. Any Canadian business will tell you that Revenue is not exactly a charitable institution.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much for your comments.

Thank you, Mr. Dery, but before you go, I have a couple of questions to ask you.

These treaties, I presume, have been signed. Are they now in force as far as the dollar flows and the effect of the treaty, even before the law is approved?

**Mr. Dery:** No.

**The Deputy Chairman:** No provision of this bill is being used by the government at the present time? They will only be used once the bill is approved?

**Mr. Dery:** Only after Royal Assent has been given to the legislation will the Ministry of Foreign Affairs be able to notify the other country that everything has been done in Canada.

**The Deputy Chairman:** You operate a little differently from other branches of the Department of Finance, evidently, which precipitates these things somewhat.

Most bills having to do with tax treaties have originated in the Senate for a number of years. This bill originated in the other place. Can you give us your view as to why this change in operation took place?

**Mr. Dery:** I do not think it was a change in operation. However, you are right that most of these bills have been introduced in the Senate in the past 20 years at least. I could find only one example, in 1976, where a bill of this type was introduced in the House.

The answer to your question relates to a number of circumstances. When the legislation was ready to be tabled, a lot of time was available in the House of Commons. I understand that the Senate had a lot on its plate. I think the decision was made to speed up matters and introduce the bill in the House of Commons. I have been informed that this is not intended to be a change in approach.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Dery. If there are no further questions, you are excused.

[Translation]

attitude et de l'idée qu'ils se font du régime fiscal, à savoir s'il est équitable ou non. Plus le régime fiscal est juste, et plus il est perçu comme étant juste, plus il est efficace.

Si on a l'impression à l'étranger que certains Canadiens placent leurs capitaux dans d'autres pays dans le but d'éviter l'impôt, l'efficacité de notre régime fiscal sera compromise. Il s'agit ici d'une question d'intérêt public.

**Le sénateur Kolber:** C'est vrai, mais les Canadiens ne sont pas libres de faire ce qu'ils veulent. J'ai fait l'objet d'une vérification, comme toutes les entreprises avec qui j'ai fait affaire. Il y a des vérificateurs dans tous les bureaux, que vous le vouliez ou non, et les vérifications se font de façon aléatoire. N'importe quelle entreprise canadienne vous dira que le ministère du Revenu n'est pas vraiment une institution charitable.

**Le vice-président:** Merci beaucoup pour vos commentaires.

Merci, monsieur Dery. Avant de vous laisser partir, j'aimerais vous poser quelques questions.

Ces conventions, je présume, ont été signées. Est-ce que les dispositions sont entrées en vigueur avant même que le projet de loi ne soit adopté?

**M. Dery:** Non

**Le vice-président:** Aucune disposition du projet de loi n'est appliquée à l'heure actuelle par le gouvernement? Elles seront uniquement appliquées une fois le projet de loi adopté?

**M. Dery:** Dès que le projet de loi aura reçu la sanction royale, le ministère des Affaires étrangères pourra informer l'autre pays que tout a été fait au Canada.

**Le vice-président:** Votre démarche est un peu différente de celle d'autres directions du ministère des Finances, qui a manifestement tendance à précipiter un peu ces choses.

La plupart des projets de loi sur les conventions fiscales sont présentés depuis plusieurs années au Sénat. Ce projet-ci vient de l'autre endroit. Peut-on savoir pourquoi on a changé la façon de procéder?

**M. Dery:** Je ne crois pas qu'on ait changé la façon de procéder. Toutefois, vous avez raison de dire que la plupart de ces projets de loi ont vu le jour au Sénat, au cours des 20 dernières années du moins. Il n'y en a qu'un seul qui a été déposé à la Chambre, et c'était en 1976.

Pour répondre à votre question, plusieurs facteurs entrent en ligne de compte. Lorsque le projet de loi était prêt à être déposé, la Chambre des communes n'avait pas un calendrier tellement chargé, ce qui n'était pas le cas du Sénat. On a tout simplement décidé d'accélérer les choses en présentant le projet de loi à la Chambre des communes. On ne doit pas considérer cela comme une nouvelle façon de procéder.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Dery. Vous pouvez partir, s'il n'y a pas d'autres questions.

[Text]

Senators, we will now proceed to consideration of Bill C-105.  
Can I dispense with clause by clause?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Shall I report Bill C-105 without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Sénateurs, nous allons maintenant procéder à l'examen du projet de loi C-105. Puis-je passer outre à l'examen article par article?

**Des voix:** Oui.

**Le vice-président:** Puis-je faire rapport du projet de loi C-105, sans amendement?

**Des voix:** Oui.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

**For Bill C-90**

*From the Department of Finance:*

Patricia Malone, Chief, Excise, Beer, Wine and Fuel, Sales  
Tax Division, Tax Policy Branch;

Geoffrey Trueman, Officer, Excise, Beer, Wine and Fuel,  
Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

**For Bill C-105**

*From the Department of Finance:*

Jean-Marc Dery, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation  
Division, Tax Policy Branch.

**Pour le projet de loi C-90**

*Du ministère des Finances:*

Patricia Malone, chef, Accise, bière, vin et carburant,  
Division de la taxe de vente, Direction de la politique de  
l'impôt;

Geoffrey Trueman, agent, Accise, bière, vin et carburant,  
Division de la taxe de vente, Direction de la politique de  
l'impôt.

**Pour le projet de loi C-105**

*Du ministère des Finances:*

Jean-Marc Dery, chef, Conventions fiscales, Division de la  
législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt.







